

LES CAHIERS DE LA SECURITE INTERIEURE

La gestion de crise



LA DOCUMENTATION FRANÇAISE

N°6 AOÛT - OCTOBRE 1991

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

Institut des Hautes Études
de la Sécurité Intérieure

**LES CAHIERS
DE LA
SÉCURITÉ INTÉRIEURE**

La gestion de crise

LA DOCUMENTATION FRANÇAISE

Conditions de publication

Les Cahiers de la sécurité intérieure publient des articles, des débats et des notices bibliographiques relatifs aux différents aspects nationaux et comparés de la sécurité intérieure et de ses acteurs.

Chaque article, accompagné d'un résumé en français de sept cents signes maximum, doit être dactylographié et transmis pour examen à l'Institut des Hautes Études de la Sécurité Intérieure (IHESI) en deux exemplaires.

Les manuscrits soumis ne sont pas retournés à leurs auteurs. Toute correspondance est à adresser à la rédaction de la revue.

Sommaire

Avant-propos	5
Point de vue	9
— De la crise René THOM	9
 Première partie LA GESTION DE CRISE	
• Prévention et gestion des risques	
— Les risques majeurs naturels et technologiques, objet de politique publique Geneviève DECROP	17
— De la loi à l'action : bilan d'une campagne d'information du public sur les risques technologiques majeurs Anne LALO	31
— Les risques technologiques en France Entretien avec Dominique COUJARD, secrétaire général du Collège de la prévention des risques technologiques	59
— Chantiers en cours dans le domaine des risques technologi- ques Vincent LAFLÈCHE et Jacki GUÉRINOT	73
— La gestion du risque nucléaire : élargir le cercle Paul GINOT	81
• Situations de crise	
— De la gestion prévisionnelle à la gestion opérationnelle des crises, table ronde animée par Alain LE SAUX avec Raymond AVRILLIER, Marc BECAM, Paul BERNARD, Jean-Jacques CARON et Vincent LAFLÈCHE	99
— L'exercice du pouvoir lors de crises « sans ennemi » Claude GILBERT	117
— Les incendies de forêts comme situations de crise Lieutenant-Colonel Michel AYMARD	137
— Utilisation et limite d'une gestion rationnelle d'un sinistre important : la collision de deux pétroliers en Seine Colonel Gilbert BOUTTE	147

— L'épidémiologie des désastres Michel F. LE CHAT	155
● L'après-crise	
— Indemnisation des victimes de catastrophes industrielles Henri SMETS	165
— La reconstruction de la Guadeloupe après le passage du cyclone Hugo Jean-Paul PROUST	177
— Les conséquences de l'accident de Feyzin Entretien avec Georges MARLIER, chef du département Sécurité-environnement au Raffinage Elf-Aquitaine	189
— La mémoire des crises Pierre A. VIDAL NAQUET et Christine DOURLENS	201
— La crise comme facteur de changement social ? Entretien avec Michel CROZIER	209
— Confiance Jacques FOURNIER	219

Deuxième partie REPÈRES

— Regards institutionnels (15 mars - 30 juin)	223
• Réglementation	223
• Travaux parlementaires	224
— Dossier	233
• La Sécurité Civile Entretien avec Joël LEBESCHU, Directeur de la Sécurité Civile (en annexe, la loi du 22 juillet 1987 et l'arrêté du 11 juillet 1991)	233

Troisième partie ACTUALITÉ DE LA RECHERCHE

— Notes bibliographiques	263
— Colloques et rencontres	293
— Chronique étrangère	307
• Série « Les textes de la recherche » : La police : mythes et réalités de Jean-Paul BRODEUR, pré- senté par Jean-Claude MONET	307

Avant-propos

Qu'elles soient nationales ou trans-frontières, les catastrophes naturelles et industrielles sont des événements redoutés par toutes les sociétés : les plus pauvres qui accumulent de nouveaux handicaps et les plus riches qui voient vaciller l'ordre complexe de leur organisation. Est-ce en raison de la gravité des conséquences encourues par les populations et de la médiatisation accrue d'accidents plus ou moins retentissants – Tchernobyl est encore dans toutes les mémoires – mais l'opinion est devenue particulièrement sensible à ce que l'on désigne comme des « risques majeurs », même dans des pays relativement préservés comme le nôtre. Dans une enquête publiée, il y a quelque temps par nos *Cahiers*, on constatait, en effet, que les risques technologiques (pollutions, centrales nucléaires) et les catastrophes naturelles – les deux grandes composantes des risques majeurs – occupaient respectivement 60 % et 48 % des réponses dans l'échelle des peurs des Français *.

En fait, ces risques très hétérogènes provoquent lorsqu'ils se réalisent des situations, elles-mêmes très différentes, difficiles à classer sous la même rubrique comme en témoigne l'hésitation de notre vocabulaire : accident, catastrophe, cataclysme...

C'est la notion de « crise » qui l'a emporté dans le langage commun comme dans les recherches savantes mais son caractère englobant ne va pas sans ambiguïtés. René THOM montre bien que si le terme de « crise » vise des situations concrètes et mesurables, il se prête aussi aux significations les plus subjectives. Il est donc audacieux de proposer aujourd'hui une série d'études sur un thème qui postule que les réalités recensées ont toutes le statut objectif de « crise ». On l'admettra pourtant pour se pencher prioritairement sur la façon dont les acteurs concernés appréhendent, gèrent mais aussi subissent des risques pouvant conduire, et conduisant parfois, à des situations *vécues* comme des situations de crise, c'est-à-dire comme des ruptures de processus plus ou moins routinisés.

Pour traiter de ces problèmes, nous avons adopté une démarche empirique qui consiste à saisir la « gestion de crise » comme l'emboîtement de plusieurs « moments critiques ».

La prévention et la gestion des risques d'abord. Il est vrai qu'en France, ces tâches ne reposent pas sur une structure administrative permanente, ce qui

*. PERCHERON (A), PERRINEAU (P) et al., « Attitudes des Français à l'égard des problèmes de sécurité », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, N° 1, avril-juin 1990, p 18-19.

peut faire douter de l'existence d'une véritable politique publique en matière de risques majeurs (Geneviève DECROP). Néanmoins, on note un développement rapide d'initiatives émanant d'administrations (Vincent LAFLECHE et Jacki GUERINOT), de collectivités locales, d'industriels ou même d'institutions *ad hoc* (Dominique COUJARD). Initiatives non cloisonnées à l'occasion desquelles, dans un domaine en friche, les acteurs bâtissent une coopération de fait comme l'illustrent certaines campagnes d'information du public sur les risques technologiques (Anne LALO) ou encore la gestion, sensible pour l'opinion, des risques nucléaires (Paul GINOT).

De plus en plus, et notamment depuis la directive Seveso qui rend obligatoire l'information du public autour des sites à risque (1982), la prévention devient un élément de la gestion de crise. Elle ne vise pas seulement à prémunir mais à anticiper. Son arsenal de moyens techniques et humains doit permettre de pousser plus loin la coordination entre les acteurs concernés afin de mieux maîtriser les situations de crise : objectif d'autant plus nécessaire que leur imprévisibilité est partiellement irréductible.

S'agissant, en effet, des *situations de crise* proprement dites, les acteurs conviés à notre table ronde s'accordent à reconnaître que la gestion prévisionnelle n'épuise pas les difficultés spécifiques de la gestion opérationnelle des crises : procédures d'information insuffisantes, concurrence d'une pluralité d'intervenants et conflits d'intérêts sont des obstacles à la décision (Raymond AVRILLIER, Marc BECAM, Paul BERNARD, Jean-Jacques CARON, Vincent LAFLECHE et Alain LE SAUX). A les supposer franchis, il faut encore tant au plan local (Gilbert BOUTTE), national (Michel AYMARD) ou international (Michel F. LECHAT) que les opérations de secours réunissent au moins trois exigences : disposer des moyens suffisants, activer les moyens adaptés et procéder à une mise en œuvre rationnelle. On en revient donc souvent à un savoir assez classique tourné vers la résolution des problèmes logistiques.

Plus généralement, parce qu'il y a urgence, la réponse aux crises paraît pensée sur le modèle de la guerre. La méthode répond à un souci d'efficacité et permet sans doute aux acteurs de rétablir une situation « décidable ». En revanche, elle ne les assure pas d'avoir traité l'origine des problèmes réels (Claude GILBERT). Or ceux-ci émergent dans la période de *l'après-crise* en révélant des dysfonctionnements antérieurs qui peuvent perturber les opérations d'indemnisation (Henri SMETS) ou de reconstruction (Jean-Paul PROUST). La récurrence de ces dysfonctionnements n'est-elle alors d'aucune utilité ? La crise est-elle une expérience unique ?

Le progrès exigerait plutôt qu'elle joue un rôle didactique et que sa mémoire concrète tende à « apprivoiser le présent » (Pierre A. VIDAL-NAQUET et Christine DOURLENS) en évitant d'être trop technicienne à l'image des conséquences tirées de la catastrophe de Feyzin (Georges

MARLIER). La crise pourrait alors servir le changement plus qu'elle ne le provoquerait suivant en cela le déclin d'une certaine exceptionnalité française (Michel CROZIER) et favorisant le développement de nouveaux espaces de négociation (Jacques FOURNIER).

J'ajoute que pour compléter cet ensemble de réflexions, on trouvera dans notre dossier consacré à la sécurité civile et notamment à travers l'entretien que nous a accordé son directeur, M. Joël LEBESCHU, la contribution spécifique du ministère de l'Intérieur à la gestion de crise.

Outre nos rubriques habituelles, nous poursuivons également dans ce numéro la publication de certains travaux de recherche étrangers sur la police. Aujourd'hui, une étude brillante de Jean-Paul BRODEUR qui prolonge mais aussi nuance celle déjà publiée d'Egon BITTNER*.

A tous, bonne lecture.

Jean-Marc ERBÈS
Directeur de l'IHESI

* BITTNER (E), « De la faculté d'user de la force comme fondement du rôle de la police », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, N° 3, novembre 1990 janvier 1991, p. 221-235.

Point de vue

De la crise

René Thom

Médaille Fields, membre de l'Institut,
professeur à l'Institut des hautes études scientifiques

Le concept de crise présente un aspect singulier. A première impression, il apparaît comme un concept très concret, susceptible d'être défini, voire même mesuré, expérimentalement (si l'on parle d'une économie en crise inflationniste, on dira par exemple une inflation mensuelle de 70 %). Et cependant, une analyse plus approfondie des usages du terme en révèle la signification profondément subjective. La crise ne peut guère s'appliquer qu'à des systèmes liés à l'homme et à la vie. De l'industrie navale en France, on peut dire qu'elle est en crise. Médicalement, une fonction vitale peut être en crise. La crise peut avoir des symptômes visibles, permettant son diagnostic (une crise cardiaque, par exemple) ; mais cependant, la crise n'a pas d'effets morphologiques immédiats ; elle laisse intacte la structure, mais s'attaque à la fonction, dont elle diminue ou perturbe l'efficacité. Fait général : *la crise préserve la structure, mais désorganise la fonction.*

Il est intéressant, de ce point de vue, d'analyser le rapport entre crise et catastrophe. La catastrophe, prise au sens usuel comme en son sens théorique, est toujours un phénomène visible. Il est fréquent que les états de crise débouchent sur des catastrophes. Ainsi, la crise est souvent invoquée comme le facteur qui va déclencher la catastrophe. Il y a, indubitablement, à l'orée des grands changements des systèmes sociaux — les « révolutions » — une pluralité de microphénomènes, insignifiants en eux-mêmes, mais dont la réapparition continuelle ne peut manquer de frapper un observateur averti. On évoquera ici l'analogie des états prérévolutionnaires en politique, avec les états métastables de la théorie physique des changements de phase : ainsi le phénomène de la nucléation dans l'eau chauffée sur le point de bouillir. Il se forme, en presque tout point du liquide, des petites bulles de vapeur, mais dont le rayon ne peut atteindre la valeur critique qui assure leur stabilité : elles disparaissent alors, pour se reformer aussitôt en un point voisin. Une très petite hausse de la température locale permettra aux bulles qui s'y trouvent d'atteindre le rayon critique, et la phase gazeuse va alors se propager à très grande rapidité dans le milieu, conduisant au changement de phase global de la vaporisation. En politique, ces états de crise prérévolutionnaires sont caractérisés par la formation de groupuscules instables en compétition,

vite détruits et non moins rapidement reformés. LÉNINE disait du véritable homme d'État qu'« il entend pousser l'herbe »...

Si la crise est l'état avant-coureur d'une catastrophe, cela n'est pas un caractère définissant l'état de crise. Car une crise peut — par un mécanisme à caractère régulateur interne au système — se résorber sans laisser de trace visible. Aussi ne peut-on restreindre le sens du mot crise au seul rôle d'une entité causative destinée à restaurer le déterminisme dans le déclenchement subi et inexpliqué d'une catastrophe de grande envergure. Et c'est ici qu'intervient le caractère fondamentalement « subjectif » du concept. Nous postulerons que ne peuvent entrer en crise que des entités dont la permanence et la stabilité résultent d'activités de mécanismes régulateurs (à l'instar des régulations de la Physiologie), et que, de plus, l'entité a une certaine « conscience » du bon (ou mauvais) fonctionnement de cette régulation. Ici, évidemment, il faut prendre le mot conscience dans un sens « métaphorique » : ainsi on peut prétendre que les grandes fonctions physiologiques ont une « âme » en ce sens que comme l'être vivant en entier, elles « souffrent » et sont capables de réactions correctrices innovantes. On peut donner de l'importance fonctionnelle d'un organe une justification linguistique : ainsi certains noms d'organes en français s'adjectivent presque canoniquement : cœur-cardiaque, poumon-pulmonaire, foie-hépatique, rein-rénal etc., alors que d'autres s'y refusent : index ?, Genou ?, Jambe ? Or ce sont précisément ces organes qui s'adjectivent qui sont sujets à des crises, parce que leur dysfonctionnement a des effets globaux sur l'organisme. Observer d'ailleurs, nuance importante, qu'on dit en français : une crise de foie, et non une crise du foie : tant il est vrai, que, en ce qui concerne l'état de crise, l'organe individué s'efface devant sa fonction. Le concept de crise ne peut guère s'appliquer à un objet bien localisé comme un instrument. D'une automobile dont le moteur ne peut pas démarrer, on ne dira pas qu'elle est en crise, mais qu'elle est en panne. Certes, médicalement parlant, un malade donné peut être en crise : mais un tel emploi présuppose une connaissance préliminaire de la maladie dont souffre le patient. Autrement dit le concept de crise ne peut guère s'appliquer qu'à un universel parmi les comportements, en impliquant toujours une menace pour l'existence même du sujet affecté.

Appliquons ces considérations au cas des entités de la Sociopolitique. L'économie, le régime politique, la croyance religieuse d'une collectivité humaine peuvent être en crise ; une institution peut également entrer en état de crise. Le cas le plus important est sans doute celui du « principe de légitimité » d'une société. Par là on entend un contrat implicite ou explicite entre gouvernants et gouvernés, qui détermine de manière stricte le choix des gouvernants, parmi les gouvernés ; les gouvernés doivent obéir aux gouvernants, mais inversement les gouvernants ne peuvent, dans l'exercice de leur pouvoir, outrepasser les bornes fixées ou suggérées par le contrat. Une légitimité peut entrer en crise de deux manières, soit par la désobéissance et l'indiscipline des gouvernés, soit par suite des abus de

pouvoir des gouvernants. Les deux modes ne sont d'ailleurs pas incompatibles, et tendent à s'appeler l'un l'autre. La crise ainsi ouverte, qui va en général s'aggravant, ne peut se réduire que par l'apparition d'un nouveau principe de légitimité.

Mais un tel changement, qui demande une évolution profonde des esprits – et même au sens strict l'invention d'un nouveau principe transcendant – ne peut qu'être historiquement très rare. Le plus souvent, les gouvernants s'en tirent par une pseudo-solution : on désigne au peuple, un nouvel ennemi, intérieur ou extérieur. On évoquera ici le rôle toujours possible d'un bouc émissaire ; ces pseudo-solutions de la crise peuvent avoir une indéniable efficacité locale, mais il serait irrationnel (et bien dangereux) de les élever en méthode de gouvernement...

Première partie

LA GESTION DE CRISE

Prévention et gestion des risques

Les risques majeurs naturels et technologiques, objet de politique publique * ?

Geneviève Decrop

Les notions de risque majeur et de catastrophe apparaissent dans le langage administratif au début des années 1980, avec l'arrivée aux affaires de M. TAZIEFF, intronisé par le premier président socialiste de la V^e République. S'agit-il d'un « coup » politique sans lendemain, comme le laisserait supposer la disparition précoce des embryons d'administration créés par TAZIEFF, successivement commissaire, délégué, puis secrétaire d'État aux Risques majeurs ? Ou, à l'inverse, doit-on y voir l'initialisation d'une véritable politique du risque industriel et naturel, couronnée par la loi du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs ?

Les risques majeurs apparaissent dans le vocabulaire administratif au début des années 1980, plus précisément, quand en 1981, François MITTERRAND, nouvellement élu président de la République, confie à Haroun TAZIEFF un Commissariat à l'étude et à la prévention des risques naturels majeurs. La notion de risque majeur venait d'être défrichée sur le plan conceptuel par Patrick LAGADEC ⁽¹⁾. Mais celui-ci parlait essentiellement de risques technologiques, alors que seuls les risques naturels faisaient l'objet de l'embryon d'administration fraîchement créé. Il s'agissait bien d'un embryon, indépendant des grandes administrations qui auraient pu traiter la question, l'environnement, l'équipement et l'agriculture — un embryon dont, de surcroît, la conception semblait relever davantage de l'anecdote que du projet politique : aux dires des observateurs, il fallait l'imputer à la rencontre de l'euphorie de la victoire et de la conviction inébranlable. Plus une histoire passionnelle qu'une vision politique à longue portée.

¹ Les thèmes abordés dans cet article ont fait l'objet d'une étude, commanditée par l'IHESI et menée par Geneviève DECROP et Marie-Pierre TOURON, qui a donné lieu à un rapport intitulé : « Les risques majeurs, un nouveau champ d'action de l'administration publique » GDR « CRISE » /CERAT, Grenoble, janvier 1991. Un deuxième rapport portant sur l'application de la loi du 22 juillet 1987 sera disponible à l'automne.

Mais sous ces auspices quelque peu insolites, l'administration des risques majeurs va en s'étoffant et en élargissant son champ d'action. Une petite administration de mission se constitue autour du commissaire, qui va se trouver un premier chantier avec la cartographie des risques. Ce choix était pertinent à double titre : d'une part, il permettait d'asseoir la mission sur une base d'expertise, à défaut d'un réseau constitué d'experts (l'évaluation des risques est alors très inégalement répartie sur le territoire, certaines régions – de montagne notamment, Isère et Savoie – étant fortement et anciennement dotées, par comparaison à d'autres plus pauvres en la matière) ; d'autre part, une orientation était ainsi donnée en direction du territoire, qui permettait à la fois de nouer des relations avec de nombreux partenaires et de contourner quelque peu les administrations centrales. Ces dernières observaient, en effet, une prudente réserve, qui allait de l'observation bienveillante – le ministère de l'Environnement – à l'hostilité croissante – le ministère de l'Intérieur. Les membres de l'« équipe TAZIEFF » n'étaient précisément issus ni du sérail administratif ni des grands corps de l'État : un universitaire, un médecin militaire, un ingénieur électronicien, qui se définissent tous comme des francs-tireurs de l'action publique et de la logique de carrière, venus aux risques majeurs par les vertus du hasard et de la rencontre interpersonnelle. Entre cette équipe hétéroclite et la culture politico-administrative, le choc paraissait inévitable.

La cartographie des risques va trouver une première application avec la loi de juillet 1982, relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles. Haroun TAZIEFF s'insurge violemment contre l'esprit de cette loi, qui tend à substituer un mécanisme automatique d'assurance à la responsabilité personnelle des citoyens devant le choix de leurs lieux et modes de vie. Outre les risques d'un « véritable dérapage financier à l'échelle nationale », c'est l'attitude de la collectivité dans son ensemble face à la sécurité qui est mise en question ⁽²⁾. Mais la loi comporte son antidote, avec les plans d'exposition aux risques dont le Commissariat va se saisir. Ainsi, la cartographie du risque servira de point d'appui non seulement à la gestion technique de la prévention mais également et peut-être plus encore, à une action politique : l'affichage du risque.

Le Commissariat ne se contente pas de la question de la prévention, il s'attaque également à la gestion des crises. Il n'a ni les moyens ni la vocation d'être une structure opérationnelle, il entend cependant jouer un rôle d'évaluation et de proposition en la matière. Outrepassa-t-il ses prérogatives ? En tout état de cause, il se heurte frontalement, ce faisant, au ministère de l'Intérieur. Il tire de l'exercice « Vosges 83 » – la simulation d'un séisme de grande ampleur dans le territoire de Belfort – un bilan très critique pour la sécurité civile : « heureusement, il ne s'agissait que d'un exercice, car, en vraie grandeur, cette guerre aurait été perdue » ⁽³⁾. Mais si le Commissariat déborde des limites de sa mission, on comprend assez bien la logique qui l'a amené à le faire : il lui faut poser une définition du risque majeur, notion fuyante par excellence. La difficulté de la mettre en concept sera contournée par une démonstration

pratique. La définition qui émerge de l'analyse faite par TAZIEFF et son équipe pose cependant plus de problèmes qu'elle n'en résout. La crise majeure est une guerre — cela, la sécurité civile est prête à l'admettre : elle a été constituée dans une problématique militaire — mais une guerre qu'elle a de fortes chances de toujours perdre. L'événement est un ennemi, un ennemi radical avec lequel il est impossible de négocier. Le critère implicite de la catastrophe majeure est alors posé : il ne repose pas sur les dégâts causés mais sur les moyens à mettre en œuvre pour y faire face ; plus précisément la catastrophe majeure est celle qui excède les moyens prévus et plus particulièrement ceux de la sécurité civile et du plan ORSEC : « Car il (le délégué) estime impératif de faire la distinction entre les situations de sinistres locaux et limités, prévues par les divers plans ORSEC et les situations exceptionnellement graves pour lesquelles il sera nécessaire de faire appel à tous les moyens nationaux, lesquels correspondent aux catastrophes qui ont justifié la Délégation aux risques majeurs ». « La sécurité civile est un concept insuffisamment développé et il est absolument nécessaire d'en préciser les éléments par analogie à la défense nationale » ⁽⁴⁾. Les grands traits de la crise majeure sont donc les suivants : critère du dépassement des moyens, figuration de l'événement en termes d'ennemi radical et traitement militaire de la crise. Avec l'analogie guerrière, TAZIEFF introduit dans le champ traditionnel du risque une hypothèse extrême dont l'Administration semble encore encombrée ⁽⁵⁾.

Quelles qu'aient été les guerres intestines que l'initiative de TAZIEFF déclenche au sein de l'Administration, le Gouvernement l'entérine : par un décret du 10 avril 1984, le Commissariat est transformé en Délégation aux risques majeurs, placée auprès du Premier ministre, dont la mission n'est plus seulement d'inventorier les risques mais de « participer à l'élaboration de programmes d'utilisation des moyens de secours nationaux en cas de catastrophe, quelle qu'en soit l'origine, de proposer des mesures de coordination interministérielle nécessaires et de proposer au Premier ministre les mesures nécessaires à l'information du public ». La Délégation est dotée d'un budget et de locaux propres, sorte de reconnaissance officielle de la pertinence d'une éventuelle administration des risques majeurs. En outre, par l'allusion à la variété possible des origines de la catastrophe majeure, une possibilité est ouverte d'élargir le champ de la mission au-delà des risques naturels. Elle sera officiellement confirmée quelques mois plus tard, en juin 1984, quand le nouveau Premier ministre, Laurent FABUS, introduit TAZIEFF dans le gouvernement avec le rang de secrétaire d'État chargé de la prévention des risques naturels et technologiques majeurs. Nouvelle transformation qui, cette fois, dédouble l'administration naissante en deux entités : le secrétaire d'État qui prendra en charge les risques technologiques et la Délégation qui poursuit le travail entrepris dans le domaine des risques naturels. Cette séparation est le résultat de négociations internes à l'équipe, non pas de la volonté officielle qui avait assigné à la Délégation un rôle d'outil, à la disposition du secrétaire d'État.

La reconnaissance officielle élargie qui accompagne les initiatives de M. TAZIEFF et de son équipe ne met pas fin aux querelles administratives, au contraire. A chaque initiative nouvelle, de nouveaux foyers s'allument. Tous les grands ministères sont, à un titre ou à un autre, concernés par les projets de TAZIEFF : la cartographie et la prévention des risques naturels va rencontrer les ministères de l'Agriculture et de l'Équipement, l'organisation des secours médicaux celui de la Santé, la prévention des risques technologiques les ministères de l'Industrie et de l'Environnement. Le seul ministère qui ait réagi favorablement aux idées de M. TAZIEFF est celui de la Défense, mais faut-il s'en étonner si l'on considère cette réactivation inattendue de l'hypothèse de la guerre ? Dans la même perspective, il n'est pas non plus étonnant que le conflit le plus violent et le plus tenace ait eu lieu avec le ministère de l'Intérieur : avec son hypothèse extrême, TAZIEFF ne pouvait que jeter un doute irréductible sur la capacité du ministère de l'Intérieur, et à travers lui du politique, à gérer une authentique « catastrophe ».

Sous sa forme originelle, l'aventure des risques majeurs au sein de l'administration centrale ne devait, en tout état de cause, pas durer : en 1986, à la faveur de la « cohabitation » gouvernementale, le SERM disparaît en tant que tel. L'idée dont il était porteur est en quelque sorte normalisée : c'est le nouveau ministre de l'Environnement, M. CARIGNON qui récupère les fonctions du secrétariat aux Risques majeurs et réintègre la Délégation dans ses services. Mis à part une éphémère tentative pour recréer un secrétariat d'État indépendant en 1988 – six mois en 1988, lors du retour de la gauche aux affaires – il semble que ce soit là une réintégration durable.

Haroun TAZIEFF et son équipe tireront de leur expérience politico-administrative un bilan amer. Le premier choisira de poursuivre son action « sur le terrain », en Isère où il lancera l'opération « Isère département pilote », les autres se disperseront, abandonnant le thème des risques majeurs ou le poursuivant par d'autres voies que la voie administrative. Ils étaient des marginaux de l'action publique, porteurs d'une idée forte mais plus médiatique que politique, et qui s'est enlisée dans les ornières et les frontières administratives de l'appareil d'État. C'est du moins la conclusion qu'on peut tirer de leurs réflexions désabusées : « on avait naguère créé un secrétariat d'État mais on l'a fait trépasser alors qu'il n'était encore qu'un bébé de deux ans à peine. On avait créé une Délégation aux risques majeurs, laquelle a presque aussitôt sombré dans la vanité, le gaspillage et l'inefficacité d'une administration courtelinesque » dira TAZIEFF ⁽⁶⁾.

Peut-on s'en tenir à cette vision des choses et ne voir dans l'aventure des risques majeurs dans le paysage administratif français qu'un « coup » médiatico-politique sans lendemain ? Au-delà des querelles intestines et des affrontements corporatistes, ce sont également des conceptions du risque et de la sécurité collective qui s'affrontent. Les acteurs du risque

majeur ont eu tendance à considérer l'idée qu'ils défendaient comme une notion entièrement nouvelle, à imposer à une administration vierge en la matière. La notion était fuyante, et dans leur effort pour la saisir, ils l'ont poussé vers les extrêmes, et devaient, ce faisant, fatalement se heurter à l'Administration dont la raison d'être est la mise à distance de l'extraordinaire. Cependant, le terrain du risque était loin d'être vierge ; et un des effets, paradoxal, de l'action de l'équipe de Haroun TAZIEFF a été de faire sortir de l'ombre le dispositif juridico-administratif de gestion de la sécurité, permettant ainsi qu'on fasse l'inventaire de ses acquis et de ses lacunes. La loi du 22 juillet 1987 viendra, en son temps, compléter le dispositif et légitimer la notion de « risque majeur », à défaut d'en donner une définition précise.

La loi du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs introduit dans le droit français la notion de risques majeurs et de catastrophe. Elle se garde bien cependant d'en donner une définition ou de dresser une typologie des risques. Néanmoins, l'absence de référence à certains risques générateurs des plus grandes inquiétudes — le nucléaire, le transport des matières dangereuses, les manipulations génétiques — a été remarquée de nombreux observateurs qui n'ont pas manqué de souligner son manque d'audace. En fin de compte, c'est essentiellement le risque chimique et en matière de protection de l'environnement, l'incendie de forêt que le législateur enregistre.

Sur le plan de la philosophie du risque, la loi arbitre et tranche sur un certain nombre de points qui avaient alimenté les polémiques entre 1981 et 1986. Certaines idées du SERM sont entérinées. Celle d'un plan ORSEC national, chère à Haroun TAZIEFF est inscrite dans la loi, donnant par la même occasion aux plans ORSEC l'assise législative qui leur avait fait défaut jusque-là. Le législateur confirme en quelque sorte les conceptions de TAZIEFF en matière de gestion de crise : l'État est l'instance légitime et l'acteur opérationnel en situation de crise. Si cette disposition a une certaine cohérence avec la philosophie de l'État et du politique, au nom de la théorie de la souveraineté fondée sur les circonstances exceptionnelles, il reste qu'une telle affirmation en pleine ère de décentralisation et de montée en puissance des grandes collectivités territoriales aurait pu et aurait dû soulever quelques questions. Or curieusement, elle n'a quasiment pas soulevé de débats entre les parlementaires et le pouvoir exécutif. D'autre part, le souci d'affichage le plus étendu possible des risques, qui avait été celui des avatars successifs de la mission TAZIEFF, est largement repris par le législateur. Il approfondit la démarche des plans d'exposition aux risques en matière de risques naturels et, sous une forme spécifique, l'étend aux risques technologiques. Dans ce dernier cas, il s'agit de procéder à une « mise à plat » la plus complète des risques, selon la perspective qui avait été celle des études de sites menées par le SERM de 1984 à 1986 (mais dans la lignée également de la doctrine européenne, formulée à l'occasion de la directive « Sévés » et reprise par le Service de

l'Environnement Industriel du ministère de l'Environnement), et ensuite de se livrer à une diffusion la plus large possible de l'information. Le droit à l'information du public, et particulièrement des populations touchées par un risque particulier, marque un tournant dans l'histoire politico-administrative française, plus connue sur ce plan par son goût du secret et de la prescription par décrets.

Mais en ce qui concerne la gestion de la sécurité collective, la loi de 1987 est loin de faire droit à la doctrine de Haroun TAZIEFF. Celui-ci rêvait d'une instance spécifique ayant la haute main sur la gestion des crises, une sorte de super cellule de crise nationale directement reliée au Premier ministre. Tranchant dans le conflit qui avait opposé l'équipe TAZIEFF et le ministère de l'Intérieur, le législateur confirme la sécurité civile comme instance opérationnelle de crise et l'autorité du ministère de l'Intérieur et des préfets en ce qui concerne la conception et l'élaboration de plans d'intervention et la direction des secours. D'une manière générale, le choix est fait de ne pas constituer une administration spécifique en charge des risques et des crises majeures, mais de répartir les responsabilités et les compétences au sein de l'organigramme administratif existant.

Mais, si la loi intronise le concept de risque majeur, elle ne vient pas défricher le champ du risque et de la sécurité entendus au sens large. Elle vient plutôt compléter le dispositif existant et réparer quelques lacunes, essentiellement d'ailleurs en matière d'incendie de forêt. La seule véritable innovation concerne le droit à l'information du public ; sur tous les autres plans, la loi entérine, au mieux sur certains points infléchit, une évolution multi-séculaire quasiment en la matière. Sans remonter trop avant dans le temps, il est nécessaire de retracer les grandes lignes du cadre juridique d'appréhension du risque naturel et industriel à l'époque contemporaine, c'est-à-dire depuis le XIX^e siècle.

Dans le champ des risques naturels, sauf exceptions, il n'y a pas d'action possible sur les causes. Très tôt, la législation s'est orientée vers la prévention des effets des phénomènes naturels, soit en réglementant l'installation humaine dans les zones à risque, soit en procédant à des aménagements spécifiques. En ce qui concerne le risque d'inondation, par exemple, la loi du 16 septembre 1807 fait obligation aux riverains de réaliser les travaux d'entretien du lit du cours d'eau ; le décret-loi du 30 octobre 1935 institue les plans de surface submersible, ultérieurement annexés aux plans d'occupation des sols qui créent des servitudes d'utilité publique dont l'objectif est de favoriser le libre écoulement des eaux et la conservation des champs d'inondation. Quant à l'alerte, elle est prévue par les articles L 122-22 et L 131 -1 du Code des communes, et réorganisée par un arrêté interministériel du 27 février 1984. La lutte contre les incendies de forêts fait l'objet d'une série de lois, en 1827, en 1870, en 1924, reposant sur les deux piliers de la prévention (servitude de débroussaillage) et de la répression (pâturage après incendie), avant d'aboutir au dispositif actuel (lois du 4 décembre 1985 et du 22 juillet 1987). C'est dans le domaine des glissements de terrain en montagne que la législation

est la plus complète, puisqu'elle inclut des actions destinées à agir sur les causes : les lois successives de 1860, 1864, 1882 visent à prévenir les avalanches par le reboisement, l'engazonnement et autres travaux de génie civil. A la même époque, les services RTM (restauration des terrains en montagne) à qui sont confiés la double mission de maîtrise de ces travaux et de cartographie (création de périmètres de sécurité) sont créés. S'ajoutent à ces dispositions concernant des risques particuliers, les dispositions générales du Code de l'urbanisme (article R 111-1 à R 111-26), notamment les articles R 111-2 et R 111-3 qui permettent de refuser des constructions susceptibles d'engendrer un risque et instituent des périmètres de risques assortis de prescriptions spéciales en ce qui concerne le bâti. A l'origine, il s'agissait, par cette réglementation, d'empêcher qu'un risque nouveau soit généré ou qu'un risque existant augmente, mais l'usage qui en a été fait a permis de la tirer également vers une protection des particuliers, par l'interdiction ou l'aménagement des constructions dans les zones à risque.

L'idée, donc, de cartographier les risques, de les prévoir et d'en contenir les effets est fort ancienne. Il règne, dans ce domaine, mis à part les lendemains de catastrophe, une certaine acceptation du risque, négociée en plus ou moins grande connaissance de cause. S'il y a un infléchissement de l'action publique dans les années 80, il est là : connaître et afficher le risque. Ce fut la préoccupation constante de la Délégation aux risques majeurs, c'est le sens de la loi de 1982, renforcée par celle de 1987. L'appellation « majeur » appliquée aux risques naturels et celle de « catastrophe » pour les accidents qui en résultent, récurrentes dans la rhétorique, désignent moins une rupture dans la nature des risques, que des changements structurels de l'organisation sociale : l'urbanisation galopante du dernier demi-siècle et le passage à une société de type assurantiel – que l'assureur soit l'État ou le marché – conjuguent leurs effets pour faire peser sur la collectivité toute entière le poids démultiplié des dégâts produits par un phénomène naturel. Il s'agira alors de limiter les responsabilités collectives, d'autant que le désir d'agir sur les causes des risques rencontre la volonté contraire de préserver le patrimoine naturel, qui finit par lui poser des limites, comme on l'a vu dans la violente polémique entre le mouvement des écologistes et les pouvoirs publics à propos des barrages écrêteurs de crues sur la Loire ⁽⁷⁾.

Dans le champ des risques industriels, la situation se présente très différemment. L'industrialisation est liée à l'urbanisation. La logique spontanée est ici inverse de celle qui a cours dans le champ du risque naturel : l'habitat et l'usine s'attirent réciproquement. En second lieu, il y a un acteur humain source du risque, ce qui présente la question de la responsabilité sous un jour très différent. Enfin, les peurs liées à ce type de risque sont d'une toute autre nature : elles s'alimentent essentiellement d'événements survenus ailleurs, retravaillés par le filtre des médias et des représentations et vont bien au-delà des dégâts immédiats provoqués par un accident. L'angoisse est due essentiellement à l'incertitude découlant

du caractère invisible du risque technologique (risque toxique, chimique et nucléaire) et potentiellement irréversible (atteintes à l'écosystème). De cette configuration du risque industriel découle la conviction que l'homme, tout à la fois, peut et doit le juguler, sans que cela soit incompatible avec le consensus majoritaire sur la nécessité du développement industriel. L'évolution de la législation depuis deux siècles traduit cette conviction dont la perspective n'a cessé de s'élargir.

Les trois textes de référence — le décret impérial de 1810, la loi du 19 décembre 1917 et la loi du 19 juillet 1976 — représentent chacun un moment particulier de l'arbitrage entre les intérêts de la collectivité et ceux des industriels, ainsi que Pierre LASCOUMES en fait l'analyse : « En 1810, on parle d'intérêt privé du voisinage, en 1917, d'intérêt collectif. En 1976, c'est l'intérêt de l'environnement dans sa généralité qui est pris en compte »⁽⁸⁾. D'un texte à l'autre, la prise de conscience du risque va s'élargissant ; pour le législateur de 1810, les nuisances, ce sont essentiellement les odeurs et son souci n'est pas tant d'en limiter les effets incommodes sur les personnes que de corriger la dévalorisation des biens immobiliers voisins qui peut en résulter. En 1917, le risque sur la santé des riverains apparaît et la préoccupation de santé publique est affichée par la loi. A partir de 1976, le risque devient global : pour les riverains et pour la collectivité toute entière via la pollution porteuse potentielle d'atteintes irréversibles et difficiles à mesurer à l'environnement. Au fur et à mesure de l'avancée législative, les intérêts de la propriété privée et ceux de l'industrie *stricto sensu* demeurent, mais en second plan, jusqu'à n'être plus, pour les seconds, qu'une référence implicite. Le risque est alors perçu comme « majeur », sous la forme de l'accident brutal entraînant des pertes importantes en vies humaines dans l'optique de Haroun TAZIEFF ou sous la forme de ce risque global et diffus, déroulant ses effets dans le temps, dans l'optique du ministère de l'Environnement.

En cohérence avec ces perspectives, l'État affirme ses prérogatives d'arbitre, remettant d'abord à l'industriel une part importante de responsabilité en matière de prévention des risques et de gestion des accidents (études de dangers et plans d'opérations internes : loi de 1976, décret d'application de 1977 sur les établissements classés, puis loi de 1987), remettant ensuite aux collectivités locales leur part en matière de prévention, essentiellement par l'obligation qui leur est faite de réviser les documents d'urbanisme en tenant compte des risques (loi de 1987). Arbitre, l'État est également expert. Puisque l'industrie ne représente pas un danger à éliminer, le risque qui en découle a été très vite considéré comme un « aléa à gérer », ce qui explique le rôle croissant confié aux experts de l'Administration⁽⁹⁾. Au début des années 1970, les ingénieurs des Mines prennent la succession des juristes dans le contrôle des établissements classés (création du SEI au sein du ministère de l'Environnement). Il s'agit de mettre face aux industriels des interlocuteurs de même niveau technique et scientifique, susceptibles de parler le même langage et de s'impo-

ser. Pierre LASCOUMES parle à leur propos d'une véritable « magistrature technique ». En effet, la loi fixe essentiellement un cadre général qui, malgré les précisions apportées par les décrets d'application, laisse à l'exécutif une grande marge de manœuvre : « On a affaire là, dit-il, à un bel exemple de pouvoir juridico-technique où la même instance légifère sur les règles du jeu, administre leur application et juge de leur violation ». Ce pouvoir est cependant corrigé, en plus des possibilités habituelles de recours devant les tribunaux administratifs, par la mise au point d'une doctrine codifiée, élaborée par l'instance nationale et par la préférence marquée accordée à la négociation sur les méthodes autoritaires. L'algorithme de la sécurité est néanmoins du ressort exclusif de l'État et, en cette matière, c'est le nucléaire qui sert de référence. De là, la situation quelque peu paradoxale où le nucléaire, évacué des grands textes sur les risques majeurs (loi de 1976, directive Sévès et loi de 1987), revient les surplomber comme référence implicite. La démarche adoptée pour les installations nucléaires — rapport de sûreté, plans de sécurité, avis des experts, autorisation de l'État, contrôle permanent — va, en effet, se retrouver dans la séquence autorisation/études de danger/plans d'urgence/contrôle.

La doctrine de prévention du risque technologique a deux piliers : en amont, il s'agit de réduire le risque à la source, en imposant des contraintes aux exploitants ; en aval, il faut supprimer l'objet du risque en gelant l'urbanisation dans des périmètres de sécurité autour des installations. Etant donné le contexte économico-politique de décentralisation et de crise économique, la méthode autoritaire n'est envisageable que comme ultime recours. Elle dispose d'ailleurs d'armes puissantes données par le législateur sur les deux partenaires de la négociation, industriels et élus locaux : la réglementation sur les établissements classés par le canal des DRIRE (Direction régionale de la recherche et de l'industrie et de l'Environnement) d'un côté, et le PIG (projet d'intérêt général) par le canal du préfet de l'autre. Il sera parfois d'autant plus difficile d'éviter l'exercice de ce type de pouvoir que les fondements de la négociation manquent de solidité en certains points. S'il y a aujourd'hui un consensus sur l'impossibilité de parvenir au risque nul, il est, sinon implicite, du moins en demi-teinte : outre la difficulté, purement politique, d'un tel message, cette position soulève plus de problèmes qu'elle n'en résout. Elle ouvre, en effet, sur deux questions épineuses : quelle hauteur de risque accepte-t-on ? Par quelles voies faut-il parvenir à la déterminer ? Ces questions sont d'autant plus épineuses que les intérêts en jeu sont nombreux, contradictoires et qu'elles sont très sensibles aux variations du contexte : l'accident hypothétique ou survenu, en tout cas imprévisible, pèse d'un poids très lourd. S'ouvre alors un espace pour une démarche purement politique qui doit s'expliquer avec toute la complexité de la situation, sans qu'elle puisse s'abriter, sauf à s'illusionner, derrière une construction scientifico-rationnelle. La doctrine officielle trahit alors une certaine nostalgie du risque zéro, qui montre la difficulté à tenir jusqu'au bout la position de l'acceptation de la complexité, c'est-à-dire de l'impossi-

ble maîtrise : on espère que pour les installations nouvelles, le risque sera entièrement réduit et on base les procédures de prévention sur une hypothèse d'accident maximaliste, en écartant l'approche probabiliste du risque au profit de l'approche déterministe ⁽¹⁰⁾.

Le dispositif de sécurité posé par le législateur de 1987 est complet avec la refonte des procédures de gestion des crises. L'innovation essentielle consiste en l'instauration des plans d'urgence, notamment des plans particuliers d'intervention. Encore ne s'agit-il que d'une nouveauté relative, dans la mesure où de tels plans spécifiques, en annexe d'ORSEC ou construits sur son modèle, existent depuis longtemps. Mais ils reçoivent le baptême législatif en même temps qu'ORSEC, qui ne relevait jusqu'à ce jour que du pouvoir réglementaire ⁽¹¹⁾. Les PPI ont cette particularité qu'ils sont construits sur la base de scénarios d'accidents, à l'inverse d'ORSEC dont la fonction est de faire face à l'imprévu, donc de n'offrir qu'une base logistique aux gestionnaires de crises. Avec les différents plans ORSEC, aux trois niveaux – national, zone de défense et départemental – et les plans d'urgence, PPI et plans de secours spécifiques, avec le bras séculier du préfet et de la sécurité civile, avec la réorganisation des services de secours et d'incendie, l'État dispose donc, en théorie, d'un arsenal complet de riposte à l'événement prévisible et imprévisible et d'une complète légitimité à intervenir au premier plan. Là encore, nul renversement de tendance, mais la traduction dans la légalité républicaine de la prérogative que l'État n'a cessé d'affirmer en matière de gestion de crise, particulièrement dans les trente dernières années ⁽¹²⁾. Il lui est, en outre, devenu possible de pallier à la faiblesse majeure du dispositif global de prévention des risques et de gestion des crises : la frontière étanche qui isolait jusqu'à présent les responsables de la sécurité préventive des gestionnaires de crises. En effet, les PPI, étant élaborés sur la base de scénarios imaginés, supposent une étroite collaboration entre ceux qui mettent au point les dispositifs préventifs et ceux qui devront faire face à leur échec. Une conception large de la collaboration voudrait que tous les acteurs soient inclus dans la procédure, c'est-à-dire outre l'État dans ses deux versants préventif et opérationnel de crise, les industriels et les élus locaux. Sur le terrain, il semble que les deux derniers s'effacent et que les DRIRE et les services de la protection civile soient les deux « challengers » du dispositif. L'État face à lui-même en quelque sorte. On était alors en droit d'espérer une certaine diligence dans la conduite des opérations. Or, il semble qu'il n'en soit rien. Il est un peu tôt pour tirer un bilan de la mise au point des PPI, mais on peut d'ores et déjà constater que presque partout ils accusent un certain retard, alors que les procédures de révision des documents d'urbanisme et d'information du public, en soi plus délicates, sont en chantier et par endroits en passe d'aboutir. Faut-il incriminer à nouveau l'écart entre la prétention de l'État à maîtriser l'exceptionnel et les moyens concrets dont il dispose pour ce faire ? Si on ajoute à cette difficulté, qui paraît structurelle dans le cadre d'une société hautement complexe, le défi supplémentaire apporté par les scénarios maximalistes de crise qui servent de référence aux PPI, on peut

comprendre qu'une certaine paralysie se soit emparée des services chargés au sein de l'État de la prévision et de la gestion des crises.

Malgré les difficultés qu'elle soulève et les silences qu'elle entretient (notamment en matière de nucléaire et de transports des matières dangereuses), la loi du 22 juillet 1987 présente, dans le champ des risques et des crises, un cadre complet et cohérent. La doctrine à laquelle elle ouvre la voie, précisée par les décrets d'application et par la pratique codifiée au sein des services administratifs concernés (SEI (Service environnement industriel), DRIRE, DDE (Direction départementale de l'équipement), etc.) peut être vue comme la synthèse dynamique d'une gestion ancienne et multiforme du risque par l'État. Quel rôle a joué l'aventure politico-administrative de Haroun TAZIEFF entre 1981 et 1986 ? Il n'a pas réussi à imposer une administration autonome des risques majeurs naturels et technologiques. Doit-on en conclure que son équipe n'a guère fait plus que jouer le rôle de mouche du coche ou au contraire qu'elle a été un stimulant efficace, bien venu étant donné les nécessités de la conjoncture ? Les protagonistes de l'expérience se partagent entre les deux thèses.

Le recul n'est pas suffisant pour que l'on puisse trancher valablement la question. La décennie des risques majeurs est à peine terminée et la loi de 1987 commence tout juste à faire sentir ses effets. On peut néanmoins avancer quelques points forts et risquer des hypothèses. Si on ne peut à proprement parler de politique publique ayant pour objet les risques majeurs naturels et technologiques pris comme un tout, on peut cependant penser qu'une politique de sécurité dans le champ industriel est clairement affichée et mise en œuvre en dépit des difficultés qu'elle rencontre. La situation est moins nette dans le champ du risque naturel où les compétences restent éclatées entre plusieurs administrations (ministère de l'Agriculture, ministère de l'Environnement, ministère de l'Équipement), mais surtout où demeure une question de fond qui est loin d'être résolue ni même explicitement posée : l'impératif de la sécurité, la gestion du risque heurtent vite l'impératif de protection de la nature. Le ministère de l'Environnement qui est en même temps celui de la prévention du risque majeur, est là devant un dilemme qui explique bien des louvoiements, et en tout cas la « misère » dans laquelle est tombée la Délégation aux risques majeurs qu'il a récupérée de l'aventure TAZIEFF. On ne peut donc parler d'une grande politique de gestion des risques majeurs, mais de politiques de sécurité sectorielles anciennes et consolidées au cours des années 1980. Dans cette consolidation, les missions successives de Haroun TAZIEFF ont joué un rôle, notamment par la réactivation de l'idée de risque au moyen de l'hypothèse de la catastrophe. L'impact n'en a pas été seulement médiatique, mais a probablement contribué à ce que se constitue au sein de l'Administration une « conscience élargie » du risque qui a fait droit aux questions aiguës posées par le développement rapide de l'industrie, de la technologie et de l'urbanisation, et par l'imbrication complexe de ces éléments qui forment la trame de la société moderne.

Cependant, et c'est en quelque sorte le revers de la médaille, l'hypothèse extrême n'est pas sans danger. Elle fait peser sur la politique, entendue comme l'administration des affaires quotidiennes, la menace permanente de son impuissance à affronter l'événement imprévu. La tentation est alors grande de poser face à l'exceptionnel que celui-ci prenne la forme du risque ou de l'accident survenu, l'autre version du politique, autoritaire et réducteur, jamais évacuée et que la représentation de l'accident comme catastrophe a singulièrement réactivé. Il y a, en effet, toujours la possibilité (contenue dans la loi et appelée par l'hypothèse extrême) de faire de toute crise une guerre et de recourir à la bonne vieille méthode militaire, qui a l'avantage de faire l'impasse sur les difficultés de la démocratie au quotidien. L'antidote est la conscience peut-être encore à faire que la complexité des sociétés modernes n'est pas uniquement source de vulnérabilités, de fragilités, mais aussi une ressource par les capacités de souplesse et d'auto-régulation qu'elle offre.

Si bien que cet objet à multiples usages qu'est le risque majeur n'en a peut-être au fond qu'un seul : il permet que soit réactivée la légitimité d'une des instances du politique, l'État, à un moment où ses frontières sont tellement brouillées avec la société, qu'il est à la fois partout et nulle part (c'est la caractéristique propre de « l'État-manager »). Réaffirmant son pouvoir, au nom de l'intérêt général et de sa capacité à affronter l'exceptionnel, l'État se redonne alors des armes pour intervenir dans la gestion des affaires normales, quotidiennes, autrement que comme un pur gestionnaire. La question est de démêler ce qui, dans cette tentative, relève de l'idéal républicain — le souci de l'intérêt général — de ce qui se rapporte à un désir moins démocratique de pouvoir autoritaire.

Notes

(1) Patrick LAGADEC, *États d'urgence, défaillances technologiques et déstabilisation sociale*, Seuil, 1981.

(2) Voir Haroun TAZIEFF, *Rapport annuel au président de la République*, mai 1984.

(3) id

(4) id

(5) L'analogie avec la guerre est, en effet, trompeuse et lourde de conséquences : une guerre peut être gagnée ou perdue, une crise est, elle, toujours gérée bien ou mal, et on peut discuter de l'efficacité de cette gestion, mais c'est en fonction de critères qui peuvent varier et qu'il est nécessaire d'explicitier. La seule chose certaine qu'on peut dire d'une crise, c'est qu'elle finit toujours par céder la place au retour à la normale.

(6) H. TAZIEFF, « les risques naturels », in *Le Monde*, 1989.

(7) Voir sur ce point l'étude du groupe de recherche sur les risques majeurs — BOUQUIN (Nadège), DECROP (Geneviève), GILBERT (Claude), TOURON (Marie-Pierre), « La crue de la Loire du 21 septembre 1980 », *culture du risque et sécurité collective*, CERAT-IEP, Grenoble, 1990.

(8) Pierre LASCOUMES, « De l'atteinte à la prévention des risques industriels », *Dossiers des séminaires techniques, territoires et Sociétés*, DRIO, n° 7, mai 1989.

(9) id

(10) Ce qui inaugure des discussions sans fin avec les autres partenaires de la négociation. Quel que soit le bien-fondé scientifique de chacune des approches, le fait qu'elles puissent se tenir et s'affronter a au moins ce mérite de mettre en évidence la part politique et éthique du choix entre l'une et l'autre. Si la méthode déterministe charrie avec elle les traces de l'hypothèse extrême posée en son temps par TAZIEFF, la méthode probabiliste trahit le goût du confort et un certain enfermement dans le court terme de ceux qui la prônent.

(11) Voir sur ce point, Claude GILBERT, *La catastrophe, l'élu et le préfet*, PUG, Grenoble, 1990, p 245 et suivantes.

(12) Sur ce point, voir Hubert FOURNIER, « Le rôle de l'État face à une crise majeure au niveau local », in *La catastrophe, l'élu et le préfet*, déjà cité, pp. 24 à 32.

De la Loi à l'action

Bilan d'une campagne d'information du public sur les risques technologiques majeurs *

Anne Lalo

Les catastrophes de Seveso, de Mexico, de Bhôpal... ont mis en évidence le dénuement des populations face à de tels événements. Le manque de connaissance sur la nature des risques auxquels elles pouvaient être exposées et sur les réflexes élémentaires qu'il fallait adopter dans de telles situations s'est révélé être un facteur particulièrement aggravant. C'est pourquoi, en complément des mesures de sécurité indispensables pour réduire le risque à la source, la directive Seveso a, dès 1982, imposé aux États membres de la Communauté d'informer les populations habitant au voisinage d'activités industrielles susceptibles de donner lieu à des accidents graves.

Une telle procédure d'information ne pouvait être improvisée. Afin de déterminer une stratégie d'action claire, un thème sensible comme celui des risques technologiques majeurs méritait une analyse attentive des enjeux en présence. Une première enquête d'opinion, menée en avril 1988 dans les Bouches-du-Rhône auprès de 1500 personnes, a permis de préciser la sensibilité du public à ce sujet et de déterminer une démarche de communication adaptée à ces enjeux. La campagne d'information qui s'en est suivie au cours des mois d'avril-juin 1989 a été le fruit de l'action concertée d'un vaste réseau de partenaires

* Cette étude a été commanditée par la D.G. XI de la commission des Communautés européennes, par la direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur et par le groupe de recherche énergie-technologie-société de EDF.

Elle a été réalisée par l'Université des Sciences Sociales de Grenoble (IUT II) et le bureau d'études CRISIS. Elle a été menée en collaboration avec Philippe du Jardin, Gilles-Arnaud de Vaubrun et Bruno Beltranbo.

Ne sont présentées dans les tableaux que les données les plus significatives. L'étude complète peut être consultée en s'adressant au service de l'environnement industriel du ministère de l'Environnement.

réunis au sein du SPPPI de la région PACA : élus locaux, industriels, inspecteurs des installations classées, pompiers et enseignants. En tenant compte de la pluralité des intérêts en jeu, publics et privés, une telle collégialité d'acteurs s'est avérée le meilleur garant de crédibilité contre la suspicion que peuvent susciter les informations données sur le monde industriel.*

Six mois après la campagne, une nouvelle enquête a été réalisée auprès de 425 personnes afin d'en évaluer l'impact et d'apprécier le chemin parcouru ; l'enquête a confirmé la maturité du public et sa lucidité à l'égard des risques industriels. Sa prise de conscience et ses connaissances à ce sujet se sont accentuées sans surcroît d'inquiétude. Malgré son caractère « volontariste », cette démarche d'ouverture a été favorablement accueillie. Au-delà de la nécessité pragmatique de l'acquisition d'un savoir-faire réflexe face aux accidents majeurs, c'est l'opportunité même d'un débat entre l'industrie, les pouvoirs publics et la population qui a été saluée. Le choix de l'école comme cible privilégiée s'est avéré particulièrement pertinent. Une démarche de prévention à long terme implique de poursuivre dans cette voie en envisageant une formation plus poussée et plus systématique des enseignants.

Introduction

Seveso, Bhopal, Mexico ou même Tchernobyl en ont apporté la triste confirmation : *face aux catastrophes industrielles, les populations sont désemparées et leurs comportements spontanés sont totalement inadaptés. En cas de crise, inutile donc de compter sur l'instinct ou le bon sens. Contrairement à la fuite en avant, le confinement n'est pas une réaction naturelle. Il nécessite un apprentissage reposant sur la compréhension rationnelle des parades adéquates.*

Cette nécessité se double d'une obligation réglementaire. De portée européenne, la « directive Seveso » ** (qui doit son nom à la catastrophe industrielle qui s'est produite à Seveso en 1976, près de Milan) donne pour mission à chaque État membre de la Communauté de procéder à une information systématique des populations susceptibles de subir les préjudices d'un accident technologique majeur. L'article 8 de cette directive en précise les modalités d'application et l'annexe 7 qui lui a été ajoutée indique par le détail les informations que doit contenir les *plaquettes* qui

* Secrétariat permanent pour la prévention des problèmes de pollution industrielle de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur.

** Directive n° 88/610/CEE modifiant la directive n° 82/501/CEE.

seront distribuées au public. Ces plaquettes doivent être rédigées sous l'autorité du préfet et seront aux frais de l'exploitant.

En prenant le contre-pied des discours fatalistes sur le caractère inéluctable de la panique dans les situations de crise, ces mesures font le pari de l'intelligence et de la maîtrise de soi contre la peur et le sauve qui peut. Les événements de la guerre du Golfe de l'hiver 1991 ont montré qu'une telle velléité n'était pas totalement utopique : la discipline des Israéliens s'enfermant chez eux à chaque nouvelle attaque de SCUD est la preuve concrète qu'une information préventive peut être efficace.

Tel est l'esprit de la loi. En France, est-il réaliste dans le contexte actuel ?

Problématique

Malgré son caractère nécessaire et obligatoire, cette procédure d'information des populations mérite d'être mûrement réfléchie compte tenu de l'ampleur des enjeux sociaux, politiques et économiques en jeu. La pluralité des décideurs – État, élus locaux, industriels – impliqués dans des intérêts souvent contradictoires est une source de conflits et de blocages. Une évaluation préalable des handicaps susceptibles d'entraver un tel échange s'impose avant d'engager une campagne d'information.

En premier lieu parce que cette exigence de transparence constitue un formidable coup d'arrêt à l'attitude de secret et de repli sur soi du monde industriel. La rupture qu'elle introduit dans les *habitus* qui codifient usuellement les échanges entre l'univers de l'industrie et la vie de la cité implique une remise en question radicale de la politique de communication des grands groupes industriels. Cette « révolution culturelle » ne peut se faire sans résistances. Bien plus qu'un défi, communiquer sur un sujet considéré jusqu'alors comme tabou, représente une véritable gageure.

En déplaçant les modalités du débat, c'est la nature même du contrat qui unit l'industrie et la société civile qui s'en trouve modifiée. Une brèche est ouverte qui instaure en quelque sorte un droit de regard de la société civile sur les conditions mêmes de production de l'activité industrielle. Aujourd'hui, la pression qu'exerce l'opinion publique en matière de protection de l'environnement est telle que le développement industriel est pratiquement contraint de s'inscrire dans le cadre de ce nouveau contrat social. Le marché devra intégrer la contrainte que représente ce nouvel arbitrage des intérêts économiques de l'industrie et de l'intérêt général de la cité. Cette ouverture de l'industrie apparaît comme un enjeu de survie économique.

Déroulement de la campagne d'information des Bouches-du-Rhône du printemps 1989

Sur 330 installations industrielles concernées par la directive Seveso en France, 32 sont situées dans le département des Bouches-du-Rhône et 27

sont concentrées sur la zone industrielle située à l'ouest de Marseille. L'objectif de la campagne d'information menée au cours des mois d'avril-juin 1989 dans cette zone, s'inscrivait directement dans le cadre de cette exigence réglementaire européenne. 85 000 plaquettes ont été distribuées à l'ensemble des habitants et dans les écoles. Cette action visait à informer les populations sur les risques auxquels elles sont exposées et sur les consignes de sécurité qu'elles doivent appliquer dans l'éventualité d'accidents majeurs. En fait, trois modèles différents de plaquettes ont été réalisés, chacun correspondant à une entité géographique : la première pour les communes de Martigues, Châteauneuf-lès-Martigues et Port-de-Bouc, la seconde pour Berre-l'Étang et la dernière pour Fos-sur-Mer et Port-Saint-Louis-du-Rhône.

Cette communication « grand public » s'est faite par le biais d'opérations « coup de poing » qui se sont déroulées pendant une semaine spécialement consacrée au thème des risques technologiques majeurs. Cette semaine spéciale était, sur chaque site, annoncée par voie d'affichage, par des prospectus, dans les bulletins municipaux et dans les médias. Elle débutait par une distribution des plaquettes dans les boîtes aux lettres et dans les écoles. L'ensemble du corps enseignant, formé au cours de sessions de formation préalable, était mobilisé pour faire des cours sur ce thème et pour exploiter pédagogiquement les plaquettes et les divers documents pédagogiques qui leur avaient été fournis (films-vidéo sur les risques industriels dans leur commune, disques et cassettes transcrivant le son de la sirène, affiches illustrant les consignes qui pouvaient être collées aux murs des classes). Cette semaine se terminait par une ou plusieurs journées « portes ouvertes » dans les usines et par un débat public auquel participait l'ensemble des acteurs concernés : élus locaux, industriels, inspecteurs de la DRIRE, pompiers, scientifiques.

Procédure d'évaluation de la campagne

Une stratégie réfléchie de communication présuppose de mener à bien, au préalable, *des enquêtes d'opinion afin de mesurer les écarts éventuels qui peuvent exister entre les exigences législatives et les attentes des populations*. De même, après coup, de nouvelles évaluations doivent permettre d'apprécier l'impact des actions engagées. En ce qui concerne la campagne des Bouches-du-Rhône, 6 investigations ont été réalisées au total :

Avant la campagne (Janvier 1989)

Une enquête « point 0 » composée d'un questionnaire qui a été mené auprès de 1500 personnes réparties en deux groupes : un premier groupe « expérimental » de 488 personnes vivant sur les sites à risque et un groupe témoin de référence composé de 1012 personnes résidant dans les Bouches-du-Rhône en dehors des zones exposées à des risques technologiques majeurs.

*Après la campagne**Dans les écoles (mai-juin 1989)*

Un sondage « école » destiné à évaluer le taux de distribution de la plaquette dans les écoles. Nos données confirment les résultats obtenus par les mairies qui ont procédé à leur propre évaluation, soit une moyenne de 65 % sur l'ensemble de la zone industrielle de Fos-Martigues-Berre.

Une enquête « écoliers » composée d'un questionnaire qui a été passé par 760 écoliers du primaire et du secondaire qui avaient reçu et exploité la plaquette d'information en classe.

Dans ce présent article, nous nous limiterons à une présentation succincte des deux dernières investigations suivantes :

Auprès de la population générale (novembre-décembre 1989)

Un sondage quantitatif destiné à évaluer le taux de distribution de la plaquette d'information. Ce sondage a été mené dans la rue auprès de 5012 personnes adultes, soit environ 5 % de la population des sites concernés. Ce sondage a été effectué 6/8 mois après les campagnes d'information. Sauf sur Berre où moins de la moitié de la population l'a reçue, on peut considérer que la distribution a été bien faite puisque, dans l'ensemble, 70 % des personnes interrogées l'ont eue, 60 % l'ont lue et 45 % l'ont gardée.

TABLEAU 1

Taux de distribution des plaquettes d'information du public

	Nombre de personnes interrogées	% de personnes qui ont reçu la plaquette	% de personnes qui ont lu la plaquette	% de personnes qui ont gardé la plaquette
Martigues	2 000	72	64	45
Châteauneuf-lès-Martigues	500	73	59	49
Port-de-Bouc	562	70	61	50
Fos-sur-Mer	600	71	60	48
Port-Saint-Louis-du-Rhône	500	69	58	42
Berre-l'Étang	850	43	35	27

Une enquête « point 1 » composé d'un questionnaire reprenant en grande partie les questions de l'enquête « point 0 ». N'ont été interrogées que les personnes déclarant avoir reçu la plaquette d'information, soit au total 425 personnes sur l'ensemble de la zone industrielle : 78 à Martigues, 77 à Port-de-Bouc, 32 à Châteauneuf-lès-Martigues, 82 à Berre-l'Étang, 105 à Fos-sur-Mer, et 51 à Port-Saint-Louis-du-Rhône.

Analyse des résultats de l'enquête « point 1 »

Pourquoi ?

Quel est l'enjeu d'une campagne d'information sur les risques technologiques majeurs ?

Stratégie initiale

L'enquête d'opinion que nous avons réalisée en avril 1988 dans les Bouches-du-Rhône avait mis à jour la coexistence paradoxale d'une forte demande d'information des populations sur les risques technologiques majeurs d'une part, et d'un climat de nette suspicion à l'égard de la véracité des informations données sur le monde industriel, d'autre part. Le caractère contradictoire des enjeux en présence entre intérêts privés et intérêts publics avait alors été avancé pour expliquer cette discordance. Dès lors, l'initiative d'une action de communication sur les risques technologiques majeurs ne pouvait revenir aux seuls industriels, sous peine d'être assimilée soit à un « coup de marketing », soit à un aveu d'impuissance concernant les moyens de sécurité engagés. Il s'agissait donc de définir une campagne d'information qui serait identifiée comme une véritable campagne d'intérêt général et, il avait été suggéré pour cela, d'en asseoir la légitimité dans le cadre législatif européen de la directive Seveso.

Évaluation de l'intérêt accordé à la campagne

Le principe d'une information du public sur les risques industriels majeurs est reconnu comme une nécessité.... mais, dans les faits, les plaquettes n'ont rien apporté de nouveau sur le fond à près d'une personne sur deux.

Le principe d'une telle campagne d'information a recueilli une très forte adhésion : 94 % des personnes interrogées estiment que « c'est plutôt une bonne chose », voire « une excellente chose ». Lorsqu'on demande à ces mêmes personnes de justifier leur avis, l'argument qui leur vient spontanément à l'esprit est qu'« il faut informer les populations, c'est un droit ». Lucides sur les dangers qui les entourent, elles veulent être informées en toute connaissance de cause (voir tableau n° 2).

Cependant, l'impact de la campagne n'a pas été aussi fort qu'on aurait pu le souhaiter, les informations données au cours de la campagne ont été souvent jugées insuffisantes : 32 % des personnes interrogées déclarent, en effet, qu'elles étaient « déjà au courant avant la lecture des plaquettes » et 15 % qu'elles avaient déjà été informées « sur le lieu de travail ». Cette appréciation sur l'insuffisance des données communiquées tend à montrer que la campagne n'a pas été perçue comme une démarche approfondie d'information. Elle a été plutôt vécue comme une sensibilisation au problème des risques technologiques et comme une prise de contact entre le monde industriel et le public.

TABLEAU 2

Que pensez-vous d'une telle campagne d'information ?

C'est une excellente chose	47 %
C'est plutôt une bonne chose	47 %
Ça ne sert pas à grand-chose	3 %
C'est inutile	2 %
Je n'ai pas d'opinion sur la question	1 %

TABLEAU 3

Pourquoi, pouvez-vous justifier votre réponse ? (Question ouverte)

C'est un droit. Il faut informer les populations	50 %
Pour connaître les consignes de sécurité	26 %
Pour sensibiliser la population aux risques	9 %
Pour éviter la panique en cas de catastrophe	7 %
Parce que c'est une région à risque	7 %
Pour prévenir les accidents	6 %

La campagne d'information a bien été considérée comme une démarche d'intérêt général... bien que la directive Seveso n'ait pas été du tout évoquée parmi les motivations à l'origine de la campagne.

Du principe à la réalité, l'écart n'a pas été aussi sensible qu'on pouvait le craindre. Entre les raisons qui « devraient » guider une telle démarche d'information et celles qui semblent « effectivement » avoir motivé la campagne des Bouches-du-Rhône, les mêmes arguments ont été avancés : « *c'est un droit, il faut informer les populations* » et c'est « *pour informer les populations* » (voir tableaux n^{os} 3 et 4). Ces faits donnent à penser que dans l'esprit des personnes interrogées, le mobile central de la campagne était bien de « servir l'intérêt public » et non de faire une opération de propagande pour le monde industriel. En outre, 52 % des personnes qui estiment qu'on leur a dit la vérité dans la campagne, ont cette opinion : « *car mentir ne sert à rien* » ; cela tendrait à prouver qu'en la matière, c'est le bien public qui est en jeu, au-delà des intérêts privés particuliers.

Et pourtant, la directive Seveso n'a pas été évoquée parmi les raisons qui ont motivé cette campagne d'information. Elle semble n'avoir été ni repérée ni mémorisée en tant que telle, par la population (elle n'est jamais mentionnée). Toutefois, cela ne signifie pas automatiquement qu'elle n'ait

TABLEAU 4

Pourquoi, pour quelles raisons, selon vous, cette campagne a-t-elle été organisée ? (Question ouverte)

Pour informer la population sur les risques	31 %
Parce que c'est une région à risque	16 %
Pour prévenir les accidents et les risques	13 %
Pour sensibiliser les populations aux risques	11 %
Pour rassurer la population et dédramatiser la situation	11 %
Pour apprendre à la population les consignes de sécurité	10 %
En raison des accidents qui se sont déjà produits	8 %
Pour diminuer le nombre de victimes en cas d'accident	4 %

TABLEAU 5

Dans cette campagne, pensez-vous que l'on vous a dit la vérité sur les dangers auxquels la population est exposée du fait de l'activité des usines de la région ?

Plus ou moins	32 %
Oui, assez	31 %
Non, pas vraiment	17 %
Oui, tout à fait	14 %
Non, pas du tout	6 %

pas joué un rôle actif dans l'introduction des supports de communication et l'acceptation des informations par le public (cadre positif, mise en condition favorable, etc.).

Face à la tradition de secret du monde industriel, l'ouverture initiée par la campagne a été bien accueillie.... néanmoins, pour une bonne part, la population reste campée sur ses positions de départ.

La politique d'ouverture de la campagne a été bien reçue. Les raisons pour lesquelles la population pense qu'une telle campagne a été organisée font elles-mêmes intervenir des critères positifs : *adaptation à la situation régionale, accent sur la prévention ou la réduction des effets des accidents industriels, et surtout dialogue avec la population (information, sensibilisation, dédramatisation, éducation)*. Il est remarquable que, parmi ces réponses véritablement spontanées (il s'agit d'une question ouverte), aucune ne traduise un quelconque procès d'intention ou préjugé négatif à

l'égard des organisateurs (concernant, par exemple, la « bonne conscience » que ces derniers auraient pu vouloir se donner par cette campagne).

Cependant, à l'issue de la campagne, la majorité des personnes sollicitées dans l'enquête déclare ne pas avoir changé d'avis : 62 % des personnes interrogées n'ont toujours pas évolué significativement dans leurs « *opinions sur la sécurité et les risques industriels* » (voir tableau n° 6).

TABLEAU 6

Voire opinion sur la sécurité industrielle et les risques industriels majeurs a-t-elle changé à l'issue de cette campagne ?

Non, pas vraiment	32 %
Non, pas du tout	30 %
Oui, assez	22 %
Plus ou moins	14 %
Oui, tout à fait	2 %

Au-delà de l'apprentissage des consignes de sécurité, c'est l'opportunité d'un débat public/industrie qui a été appréciée... mais, le statut de monopole de certains groupes industriels au cœur de la cité rend le débat difficile.

Seule une minorité des personnes interrogées (26 %) pense que ce type de campagne a pour objectif de favoriser une meilleure « *connaissance des consignes de sécurité* » alors que 50 % mettent en avant la nécessité d'une information large sur les risques industriels dans leur ensemble (voir tableau n° 3). L'information préventive sur l'environnement industriel n'est pas prioritairement assimilée à la nécessité pragmatique d'un savoir-faire réflexe face au danger mais s'inscrirait dans un enjeu social plus large. Peut-être est-elle conçue d'abord comme l'opportunité d'asseoir le débat public/industrie sur les bases d'une réflexion documentée plutôt que sur des préjugés ou des idées préconçues.

Néanmoins, la place qu'occupe l'activité industrielle au sein de la cité apparaît comme un facteur non négligeable dans la perception de la défense des intérêts publics. A Berre-l'Etang, où l'industrie est la principale, sinon l'unique, ressource économique, les personnes interviewées ont, après les entretiens, exprimé leur doute sur la possibilité d'une réelle prise en charge des intérêts publics. Le gigantisme du complexe, son emplacement aux portes de la ville, et sa situation de monopole industriel sur l'étang sont les facteurs évoqués pour expliquer la vulnérabilité des pouvoirs publics locaux. Dans un tel contexte, les plaquettes ont été plutôt considérées comme des documents publicitaires du complexe. Les échos

enregistrés auprès des enseignants, là aussi de nature informel, donnent à penser que la campagne a été beaucoup mieux ressentie en leur sein. Ils se sont félicités de l'initiative de contact et de débat engagés par les industriels, en rupture avec le silence des années passées.

Le climat de suspicion semble avoir régressé à l'issue de la campagne... malgré tout, une certaine méfiance et un certain fatalisme demeurent.

Le crédit accordé aux informations sur les risques industriels est en nette progression : 45 % des personnes interrogées pensent que « *dans cette campagne, on leur a dit la vérité sur les dangers auxquels la population est exposée du fait de l'activité des usines de la région* » (voir tableau n° 5). Or, avant la campagne, seule une faible minorité, de 14 % des personnes, contestait l'argument inverse, selon lequel « *on nous cache la vérité sur les dangers auxquels nous exposent les industries de la région* ». Cependant, l'intitulé posé « avant » et « après » la campagne n'est pas identique, et les résultats, dès lors, ne peuvent être strictement comparés ; ils n'ont qu'un caractère indicatif. Malgré les réserves qu'appelle cet écart de formulation, il apparaît que près de 30 % des personnes interrogées ont évolué positivement dans leur jugement.

Cependant, cette exigence de transparence doit faire l'objet d'efforts plus soutenus car, malgré les progrès enregistrés, les avis restent encore partagés quant à la sincérité des informations communiquées dans la campagne. En effet, 23 % des personnes interrogées se montrent franchement méfiantes sur la question de la « transparence » et 32 % font part de leur doute (voir tableau n° 5). Signalons au passage qu'un certain fatalisme transparait parmi les raisons invoquées par la population pour expliquer pourquoi son opinion sur les risques industriels n'a pas vraiment changé sur le fond après la campagne : 17 % des personnes interrogées pensent en effet que « *les risques existent toujours* » et 17 % qu'en la matière, « *il n'y a pas eu de nouveaux progrès* ».

La population n'a pas le sentiment qu'on lui ait menti... cependant, l'idée persiste que la vérité a été tronquée.

Lorsqu'on demande aux personnes qui pensent qu'on ne leur a pas dit la vérité dans cette campagne de justifier leur opinion, rares sont celles qui invoquent directement le mensonge caractérisé des responsables en matière de communication sur les risques. Majoritairement, c'est le caractère incomplet de l'information qui est avancé comme argument (pour 55 % des personnes interrogées) et, dans une moindre mesure, la minimisation des dangers (29 %).

« *Toute la vérité n'est pas dite, il manque des informations* ». Il est curieux que cet argument soit à la fois avancé par les sceptiques qui jugent qu'on ne leur a pas dit la vérité dans cette campagne (soit 55 %) et par les personnes qui ont confiance dans les informations présentées (pour 21 % d'entre elles). Il s'agit donc d'une opinion répandue, qui porte non sur la véracité intrinsèque des informations (pas de véritable mensonge), mais

sur leur exhaustivité. On peut alors émettre l'hypothèse que les personnes investiguées n'accordent pas la même volonté de « transparence » à tous les partenaires de la campagne, certains jouant pleinement le jeu, d'autres moins (rétention d'information). Compte tenu du fort préjugé de dissimulation attaché au monde de l'industrie, il n'est pas impossible que ce clivage d'opinion soit défavorable aux industriels.

Nouvelles recommandations

Dans l'esprit des personnes sollicitées dans cette enquête, la démarche d'information préventive sur les risques industriels a surtout été perçue comme l'ouverture de l'industrie sur son environnement social. Avant la nécessité pragmatique d'une meilleure connaissance des consignes de sécurité, c'est le droit à l'information du public qui en a été considéré comme l'enjeu central. Cet enjeu concerne plus largement l'arbitrage entre les intérêts privés de l'industrie et les intérêts publics de la cité. Si c'est bien le coût social de l'activité industrielle qui est le véritable enjeu, on comprend mieux pourquoi la transparence est considérée comme un préalable pour négocier cet arbitrage en toute connaissance de cause. L'information préventive serait alors les prémisses de la négociation d'un nouveau contrat social entre l'industrie et son environnement. L'édification de ce nouveau contrat social présuppose une évaluation de la place de l'industrie au sein de la vie de la cité, de ses avantages face à ses inconvénients. Dans l'avenir, on peut penser qu'on sera alors amené à développer cette réflexion sur les modalités de management de cette négociation, de ce débat entre le public, l'industrie et les pouvoirs publics. Afin de jeter les bases pédagogiques d'une telle concertation, peut-être faudra-t-il envisager de mieux utiliser les procédures déjà existantes telles que les enquêtes publiques ou les dossiers qui doivent être déposés en mairie comme le prescrit le décret d'application de la loi de 1987.

Qui ?

Quels sont les acteurs perçus comme légitimes pour informer le public ?

Quels sont ceux qui sont perçus comme crédibles ?

Stratégie initiale

La directive Seveso ne précise pas quels sont les acteurs qui doivent prendre en charge financièrement les plaquettes d'information du public, ce sont les réglementations nationales propres à chaque État membre qui doivent spécifier les modalités selon lesquelles ces actions peuvent être menées. En France, les plaquettes sont à la charge de l'exploitant : « Conformément aux dispositions de l'article 21 de la loi du 22 juillet 1987, les brochures sont éditées aux frais de l'exploitant » (décret n° 88-622 du 6 mai 1988, art. 9). Or, à Marseille et dans sa région, l'enquête préalable à la campagne avait mis en avant la faible crédibilité dont les industriels

jouissaient en matière de communication sur les risques. A cette faible crédibilité des industriels faisait écho celle des élus qui n'était guère apparue plus élevée. Ce constat montrait les limites d'une procédure orchestrée par ces deux seules catégories d'acteurs.

C'est ainsi qu'il a été décidé que la campagne d'information des Bouches-du-Rhône serait pilotée, sous l'autorité du préfet, par une collégialité de responsables (élus locaux, inspecteurs des installations classées de la DRIRE, industriels). Une telle structure de concertation existait déjà de longue date dans la région pour lutter contre la pollution * et une nouvelle cellule venait d'être créée en son sein pour la prévention des risques. C'est donc tout logiquement que cette dernière a dirigé la campagne. Cette cellule de pilotage a été relayée par des porte-parole jugés, dans l'enquête, plus indépendants et plus crédibles (médecins, pompiers, scientifiques). Les actions de communication auprès du grand public ont été médiatisées par les journalistes et les enseignants.

Évaluation de la façon dont l'organisation de la campagne a été perçue

La campagne a été perçue comme le fruit d'une démarche collégiale associant pouvoirs publics et industriels... mais la légitimité reconnue aux responsables ne les rend pas pour autant plus crédibles, et, par ailleurs, l'organisateur de la campagne reste un mystère pour une personne sur quatre.

En effet, la population estime que c'est principalement le triumvirat industriels/élus locaux/ministère de l'Environnement qui a commandité (maître d'œuvre) et géré (maître d'ouvrage) la campagne. Cette référence privilégiée à une pluralité d'acteurs est peut-être un des éléments qui explique le crédit accordé à cette campagne dans la mesure où elle a tenu compte du caractère contradictoire des intérêts en jeu, publics et privés. Par ailleurs, les rôles de maître d'œuvre et de maître d'ouvrage de la campagne n'ont pas été dissociés, puisque le triptyque ministère de l'Environnement/élus locaux/industriels se taille la plus grande part des réponses dans les deux cas. La démarche d'information se trouverait donc inscrite non seulement dans les missions, mais aussi dans les tâches effectives de ce collège de partenaires : celui-ci doit pourvoir lui-même à la réalisation de l'action de communication, et non la déléguer.

Cependant, les acteurs considérés comme les plus légitimes pour organiser les campagnes ne sont pas les plus crédibles pour autant. Pour ce qui est de l'information, le public fait davantage confiance à la société civile : les médecins (cités par 73 % des personnes interrogées), les scientifiques (70 %), les comités d'hygiène et de sécurité des entreprises (69 %), les inspecteurs des installations classées dangereuses (66 %), les organismes

* Secrétariat permanent pour la prévention des problèmes de pollution industrielle.

TABLEAU 7

A l'initiative de qui, selon vous, cette campagne a-t-elle été décidée ?
 Qui en a eu l'idée ? (Question ouverte)

Les élus locaux (mairie, municipalité)	23 %
Les industriels	15 %
Le ministère de l'Environnement	9 %
Le conseil régional	8 %
L'État	6 %
Les écologistes	6 %
Ne sait pas	22 %

extérieurs spécialisés (54 %) ou encore les écologistes (53 %). Il n'y a là aucune contradiction, si l'on considère un système de deux séries distinctes d'acteurs, dans lequel ceux qui ont la responsabilité, c'est-à-dire ceux dont c'est la fonction et la tâche de commanditer et d'organiser les campagnes (élus, industriels, État), se font concrètement assister de ceux qui ont la crédibilité pour « parler » (médecins, scientifiques, CHSCT, etc.). La faible crédibilité n'emporte donc pas l'exonération de l'action.

Par ailleurs, près d'un quart des personnes interrogées n'ont pas identifié qui était l'annonceur du message. Cela tient-il à la formulation des intitulés sur les plaquettes ? à la pluralité des intervenants et à la complexité de leur organisation collégiale ? au caractère ambigu d'une initiative dont les mobiles profonds restent implicites ? ou tout simplement à la surprise suscitée par une démarche sans précédent dans la région ?

Parmi les agents de l'État, le ministère de l'Environnement serait le meilleur garant de l'intérêt public... alors que la préfecture et la Communauté Européenne n'ont pas été identifiées comme organisateurs.

Le ministère de l'Environnement est cité spontanément non seulement parmi les initiateurs de la campagne, mais surtout en tête des organisateurs. Or, il faut savoir que ce ministère n'avait été cité dans aucune plaquette d'information. En conséquence, ce type de réponse ne repose nullement sur des faits concrets et tangibles. Il apparaîtrait plutôt comme l'expression d'une représentation mentale solidement ancrée dans l'esprit de la population, représentation qui associerait l'information sur les risques technologiques majeurs à une obligation d'intérêt général que le ministère de l'Environnement serait le plus à même de garantir parmi les représentants de l'État. A ce propos, il est significatif que les pouvoirs publics occupent toujours le premier rang parmi les acteurs ou organismes identifiés comme maîtres d'ouvrage de la campagne alors que les agences de publicité ou de conseil en communication sont citées en fin de liste. Ce

dernier fait est un autre indice étayant l'idée selon laquelle la campagne a bien été perçue comme une démarche d'intérêt général.

17 % seulement des personnes interrogées citent la préfecture parmi les organismes qui ont « *organisé cette campagne* » et 7 % la Communauté européenne. C'est surtout le résultat de la Communauté qui est le plus surprenant, dans la mesure où les plaquettes, vecteur principal d'information, se situaient très explicitement dans le cadre européen.

La méfiance à l'égard des élus locaux a régressé à l'issue de la campagne... bien que la crédibilité des différents protagonistes de la campagne ne se soit pas améliorée à l'issue de celle-ci.

Lorsque la question posée est une question ouverte, la population pense en premier lieu spontanément aux élus parmi les acteurs susceptibles d'avoir décidé une telle campagne. Ce n'est que lorsque la question est « fermée » et que la personne interrogée doit alors effectuer un choix parmi plusieurs possibilités que les institutions centrales comme le ministère de l'Environnement sont évoquées alors préférentiellement. L'autre fait qui tend à confirmer que les élus sont les grands bénéficiaires de la campagne est la crédibilité affichée à leur égard. Avant la campagne, 41 % des personnes interrogées ne faisaient pas confiance aux élus de leur région pour leur « *donner des informations sur les risques d'accidents industriels graves* ». Après la campagne, elles ne sont plus que 28 % dans cet état d'esprit.

A part les élus, les différents protagonistes de la campagne ne sont pas plus, ni moins crédibles qu'avant la campagne. Certains apparaissent même comme moins crédibles ; c'est ainsi que la cote des médecins aurait plutôt baissé. Avant de l'affirmer de manière catégorique, il faudrait néanmoins en apporter la preuve statistique. Cela n'a rien d'étonnant cependant, compte tenu de leur très faible participation à la campagne. Les enseignants qui se sont dépensés sans compter n'en retirent pas pour autant plus de profit (seulement 35 % des personnes interrogées leur font confiance).

Si les industriels sont considérés comme des protagonistes indispensables des actions de communication... un seul industriel est moins crédible que plusieurs.

Ce n'est pas parce que les industriels et les élus ne sont pas crédibles en matière d'information sur les risques que la population pense pour autant qu'ils peuvent se dispenser d'initier et d'organiser les campagnes. Or, si on s'explique aisément pourquoi elle pense que les élus sont directement concernés par de telles actions dans la mesure où la protection de leurs administrés fait partie de leurs missions, le choix des industriels est plus inattendu. Il prouve, que malgré leur implication directe dans les intérêts économiques, ils doivent nécessairement être (et ont été de fait dans la campagne) associés aux actions d'information comme partenaires à part entière.

A Berre-l'Etang, qui est la seule ville où la démarche d'information n'impliquait qu'un seul groupe industriel, la campagne a donné l'impression d'être organisée par l'industriel local et a ainsi perdu beaucoup de crédibilité. Sans doute la population pense-t-elle que des phénomènes micro-concurrentiels, au sein d'un collège d'industriels organisateurs, permettent d'assurer une plus grande sincérité des informations présentées.

Nouvelles recommandations

Fédération d'intérêts parfois contradictoires, une structure collégiale comme le SPPPI de Marseille apparaît comme le meilleur garant de crédibilité d'une campagne sur les risques technologiques majeurs. Cette présente investigation confirme cependant la nécessité de bien clarifier au préalable les missions et les tâches de chacun dans une telle démarche. On peut distinguer trois grands groupes :

- celui des acteurs jugés les plus « légitimes » pour organiser la procédure de communication, à savoir les responsables publics — élus locaux et représentants de l'État — et les responsables privés, c'est-à-dire les industriels ;
- celui des acteurs jugés les plus « crédibles » pour donner des informations, à savoir ceux qui possèdent une compétence professionnelle pointue en la matière, c'est-à-dire en premier lieu les pompiers et les services d'urgence qui ont le savoir-faire des hommes de terrain spécialistes des crises, puis les scientifiques et les médecins qui sont supposés avoir la meilleure connaissance des risques et de leurs conséquences pour la santé et pour finir les inspecteurs des installations classées ;
- celui des acteurs qui peuvent être les « meilleurs vecteurs » auprès du grand public. Les enseignants ont prouvé leur dynamisme. Ils mériteraient une formation plus poussée dans ce domaine. Les ouvriers, les syndicats et les CHSCT, ainsi que les médecins et les pharmaciens constituent des vecteurs qu'il faudrait pouvoir mieux associer dans l'avenir.

A qui ?

Quelles sont les personnes qu'il faut informer en priorité ?

Stratégie initiale

L'enquête préalable à la campagne avait fait apparaître la sensibilité aiguë aux risques industriels des personnes résidant près des usines dangereuses, tandis que ces risques constituaient une préoccupation mineure pour les autres habitants des Bouches-du-Rhône. L'objectif consistait donc à centrer la campagne sur les sites industriels à risque, de manière à en maximiser l'impact. Toutefois, il fallait éviter d'exacerber le sentiment d'inquiétude de la population, en mettant trop à l'index les zones les plus dangereuses.

C'est pourquoi la campagne d'information a été ciblée sur des communes de la zone industrielle formant une unité géographique. Même si l'ensemble de l'entité géographique n'était pas située à l'intérieur d'un périmètre de forte exposition (tels que ceux délimités par les PPI) et n'était pas de ce fait directement et immédiatement concerné par les informations communiquées, il s'agissait de neutraliser ainsi toute perception par la population de mesures discriminatoires entre habitations exposées et non exposées. Trois sites ont été circonscrits sur cette base : le bord de mer (avec les communes de Fos-sur-Mer et Port-Saint-Louis-du-Rhône), le canal de Caronte reliant l'étang de Berre à la mer (avec les communes de Martigues et Châteauneuf-lès-Martigues) et enfin, l'étang de Berre (avec la commune de Berre-l'Étang).

Évaluation de la sensibilité à l'égard des risques industriels (prise de conscience, inquiétude) suscitée par la campagne

La prise de conscience de l'exposition aux risques industriels a augmenté sans surcroît d'inquiétude... mais la pollution industrielle reste une préoccupation majeure chez les habitants de la zone industrielle de Fos-Berre.

Les personnes habitant au voisinage des usines sont plus conscientes qu'avant des risques industriels auxquelles elles sont exposées. En effet, 71 % des personnes interrogées après la campagne, se sentent « *exposées à des risques importants du fait de l'activité des usines du département* », contre 59 % avant la campagne. Cette progression s'effectue d'ailleurs au détriment des « *inconscients* », puisque le nombre des indécis demeure, lui, inchangé (17 % des personnes interrogées) (voir tableau n° 8). Cette prise de conscience croissante de l'exposition aux risques s'accompagne-t-elle d'une montée d'inquiétude ? Il semble bien que non : parmi les dangers qui menacent le plus la population, les risques proprement industriels enregistrent une stabilisation, voire une baisse de leur coefficient d'inquiétude, à l'issue de la campagne. Tel est le cas notamment des accidents dans les usines chimiques, qui préoccupaient 78 % des personnes interrogées avant la campagne et 70 % après.

TABLEAU 8

Du fait de l'activité des usines du département, vous sentez-vous exposé à des risques importants ?

Oui, beaucoup	Oui, un peu	Plus ou moins	Non, pas vraiment	Non, pas du tout	
29 %	30 %	17 %	17 %	7 %	Avant
39 %	32 %	17 %	9 %	3 %	Après

Si l'inquiétude vis-à-vis des risques industriels et surtout de la pollution n'a pas progressé, elle n'a pas pour autant régressé. La pollution industrielle

reste la préoccupation sociale majeure des habitants de la zone industrielle située à l'ouest de Marseille. La campagne d'information ne semble pas avoir apporté d'éléments tangibles susceptibles de les rassurer sur cette question.

Face aux risques, la population a le sentiment que sa protection progresse... néanmoins, elle a l'impression de résider dans une région plus dangereuse que la normale.

Une des hypothèses que l'on peut avancer pour expliquer que l'on peut être plus conscient des risques, sans être pour autant plus inquiet repose sur le sentiment d'un effort de prise en charge des risques industriels : 68 % des personnes interrogées estiment effectivement que « la sécurité industrielle a progressé au cours de ces 20 dernières années ». Ce crédit accordé aux efforts faits en matière de prévention se double d'un jugement positif sur l'efficacité de l'intervention des services d'urgence puisque 68 % des personnes déclarent qu'elles font « confiance à l'organisation des secours si une catastrophe se produisait ». A l'inverse, on peut supposer qu'une plus grande prise de conscience des risques augmenterait le seuil d'inquiétude si elle était associée au sentiment que les mesures de sécurité et de protection des populations sont insuffisantes.

Il reste que 69 % des personnes interrogées estiment que « dans la région, la population est plus exposée qu'ailleurs à des risques d'accident industriel grave ». Cela corrobore le fait que la deuxième raison invoquée parmi les raisons d'être de la campagne est que « c'est une région à risque ». Dans ce contexte, il convient de veiller à ce que l'augmentation de prise de conscience des risques, qui a été précédemment évoquée, ne dégénère pas en angoisse ou en inquiétude, ni n'entretienne au sein de la population le sentiment de résider dans une zone géographique dévalorisée.

Considérés comme les plus vulnérables face aux accidents, les enfants ont bien compris l'intérêt pour eux d'une campagne comme celle-ci... en revanche, d'autres groupes, comme la population immigrée, ne se sont pas sentis concernés.

En complément de la distribution faite dans les boîtes aux lettres de tous les foyers des communes concernées, les plaquettes ont aussi été données aux élèves des classes primaires et secondaires. Une enquête menée auprès de 769 élèves a montré leur vif intérêt pour la question. Deux enfants sur trois ont ensuite discuté de cette plaquette avec leur parents. Ce fait est d'autant plus intéressant que les enfants sont précisément considérés comme la population la plus vulnérable face aux risques majeurs ; c'est la raison pour laquelle la réaction la plus spontanée des parents est d'aller les chercher à l'école en cas d'accident.

Toutes les personnes ne se sont pas senties concernées au même titre par une information sur les risques technologiques majeurs. Tel est le cas de la population immigrée. Les enquêteurs se sont le plus souvent heurtés à son refus de répondre aux questions posées. Lorsqu'ils engageaient néanmoins

la conversation sur un mode plus informel, ils apprenaient alors que celle-ci ne voulait pas se mêler de ce type de problèmes. Or, à Berre-l'Étang, la population immigrée représente plus du quart des habitants, il est donc indispensable de l'informer sur les risques.

Nouvelles recommandations

La campagne d'information a été centrée sur la zone industrielle de l'étang de Berre. La sensibilité particulièrement aiguë des habitants de ces sites vis-à-vis des risques technologiques majeurs justifiait un tel ciblage. Tout le monde a reçu les plaquettes d'information, mais certains sous-groupes ont été particulièrement sensibilisés comme celui des enfants dans les écoles. Pour l'avenir, il paraît judicieux de poursuivre dans cette voie en adaptant les supports de communication aux caractéristiques des sous-groupes isolés, selon l'âge des enfants, par exemple.

Pour éviter que les riverains des usines mentionnées dans les plaquettes ne développent un sentiment de dévalorisation à l'égard du lieu qu'ils habitent, il convient d'être attentif surtout au fait qu'il ne faudrait pas qu'ils aient le sentiment que cela puisse donner lieu à de la spéculation sur leurs biens. La meilleure garantie contre de tels dérapages est d'être explicite sur les mesures prises en matière de maîtrise de l'urbanisation autour des sites à risque (plans d'occupation des sols, permis de construire).

Comment ?

Selon quelle modalité

faut-il informer les populations ?

Stratégie initiale

L'enquête menée avant la campagne avait montré que des comportements individuels spontanément adoptés en cas de catastrophe industrielle, comme la fuite face au danger ou le fait d'aller chercher ses enfants à l'école, allaient à l'encontre des consignes générales de sécurité. Ces conduites inadéquates révélaient par ailleurs à quel point l'individu s'imaginait être totalement livré à lui-même dans ce type de situation. Seul le sentiment que les autorités assument bien leur rôle, et que les moyens engagés sont suffisants, pouvait alors vraiment donner confiance au citoyen, et le conduire à s'en remettre à la collectivité pour sa protection et celle de sa famille. Afin de créer les conditions d'un tel contrat de confiance, il ne s'agissait donc pas, comme dans les campagnes d'intérêt général classiques (sécurité routière, anti-tabac, etc.), de miser sur les registres de la dramatisation ou de la culpabilisation, puisque les risques industriels sont subis et non voulus. Il était de loin préférable de centrer les actions de communication sur la connaissance (au moyen de plaquettes d'information, de réunions publiques, etc.).

TABLEAU 9

En cas de catastrophe dans une usine voisine, quelles seraient vos réactions spontanées ?

	Oui	Peut-être	Non	
Si vous avez des enfants, aller les chercher à l'école	82 %	7 %	11 %	Avant
	39 %	11 %	50 %	Après
Courir rejoindre vos proches	68 %	17 %	15 %	Avant
	42 %	19 %	39 %	Après
Écouter la radio	66 %	12 %	22 %	Avant
	82 %	3 %	15 %	Après
Appeler les pompiers ou la police	59 %	15 %	26 %	Avant
	40 %	13 %	47 %	Après
Calfeutrer les fenêtres et les portes	51 %	21 %	28 %	Avant
	71 %	14 %	15 %	Après
Vous enfuir le plus loin possible	50 %	21 %	29 %	Avant
	27 %	19 %	54 %	Après
Si vous êtes dehors, vous réfugier dans le local le plus proche	43 %	27 %	30 %	Avant
	69 %	17 %	14 %	Après
Téléphoner à l'usine pour vous informer	37 %	18 %	45 %	Avant
	22 %	9 %	69 %	Après
Si vous êtes à l'intérieur, vous enfermer là où vous êtes	34 %	24 %	42 %	Avant
	64 %	18 %	18 %	Après
Prendre votre voiture	32 %	30 %	38 %	Avant
	21 %	17 %	62 %	Après
Rejoindre la mer	11 %	25 %	64 %	Avant
	6 %	13 %	81 %	Après
Aller sur le lieu de l'accident	9 %	9 %	82 %	Avant
	2 %	4 %	94 %	Après

La directive Seveso recommande une procédure active, « volontariste » d'information des populations. Cela signifie qu'elles ne doivent pas avoir à faire cette recherche elles-mêmes, mais qu'on doit la leur donner. Or, face à la tradition de repli sur soi du monde industriel, on imagine aisément qu'une telle initiative spontanée risquait d'être largement incomprise.

Pour contourner cette difficulté, nous avons suggéré d'utiliser comme moteur principal de la campagne un milieu qui lui-même se caractérise par une démarche précisément volontariste d'acquisition des connaissances, à savoir l'école. Des matinées de formation ont donc été organisées pour sensibiliser et former l'ensemble du corps enseignant à la question. Par la suite, les pompiers et les industriels eux-mêmes ont assisté les enseignants dans leur mission éducative auprès des enfants.

***Mise en évidence des modalités
de diffusion de l'information au cours de la campagne***

Une bonne part des échanges s'est faite sur un mode informel, par des discussions entre amis et en famille... en revanche, le débat public n'a pas eu la portée recherchée et la distribution des plaquettes n'a pas toujours été associée à la démarche d'ensemble de la campagne.

36 % des personnes interrogées font état de « discussions avec des amis ou des membres de la famille ». Ce relais convivial est essentiel, dans la mesure où tout changement d'opinion ne peut être considéré comme un simple effet direct des moyens de communication. Une telle évolution intervient au contraire dans un réseau d'influence plus restreint, au sein duquel les contacts personnels et les relations de groupe jouent un rôle prépondérant (voir, par exemple, les travaux sociologiques désormais classiques de l'école empirique américaine de LAZARSFELD, KATZ et LASWELL sur la théorie du « two-steps flow of communication »).

Les conférences publiques ainsi que des journées « portes ouvertes » organisées dans les usines ne semblent pas avoir eu la portée recherchée, respectivement 10 % et 8 % des personnes les évoquent parmi les vecteurs d'information. Ces vecteurs avaient pourtant pour but de créer une dynamique d'échange entre la population d'une part, et les élus et industriels de l'autre. Cette « rencontre » n'a donc pas eu lieu. Au pire, les personnes investiguées sont restées seules avec leur plaquette, au mieux, elles en ont parlé avec leur entourage.

Nombreux sont ceux qui n'ont même pas identifié qu'une campagne a été menée : 23 % n'ont pas « entendu parler au cours de l'année, d'une campagne d'information sur les risques industriels majeurs existant dans leur communes », et 14 % seulement vaguement. Cela représente une proportion non négligeable si l'on considère que cette enquête n'a été réalisée qu'auprès de personnes ayant reçu la plaquette de la campagne.

Les médias locaux ont eu un impact non négligeable... alors que les journaux nationaux et les médias audio-visuels ont eu peu d'impact.

26 % des personnes enquêtées déclarent avoir reçu l'information sur les risques « par le bulletin municipal », et 24 % « par des articles dans la presse locale ». Cette dimension « médias de proximité » semble souligner que les risques industriels sont perçus comme liés à la vie de la cité. Contrairement aux journaux locaux, signalons le faible impact des jour-

naux nationaux et des médias audio-visuels (la télévision n'a informé que 19 % des personnes interrogées, la radio 13 %).

La formation des maîtres et des enfants est indispensable pour engager une prévention à long terme... car une opération « coup de poing » risque d'avoir une portée éphémère si elle n'est pas renouvelée.

S'agissant des mesures qui « semblent le plus susceptibles de dissuader les parents d'aller chercher leurs enfants à l'école en cas de catastrophe dans les usines voisines », 67 % des personnes interrogées répondent, en effet, qu'il convient de « faire des exercices d'entraînement dans les écoles » et 38 % « d'informer les élèves sur les consignes à suivre ». Ces réponses, centrées sur la formation et l'information dans et par les écoles, attestent que la population s'en remet plus volontiers aux enseignants qu'on aurait pu le penser. Les solutions de protection matérielle, qui traduisent plutôt un manque de confiance vis-à-vis du corps professoral, sont, elles, beaucoup moins invoquées. Ainsi, « seulement » 35 % des personnes interrogées optent pour la construction d'abris dans les écoles, et 32 % pour le renforcement de la sécurité des locaux scolaires. Ce mouvement de confiance confirme d'ailleurs le bien fondé du registre cognitif, sur lequel la campagne s'est située, notamment par rapport au registre émotionnel (par exemple, rassurer les parents en évoquant la construction d'abris, etc.). D'autant que, sur le même registre de la connaissance, 47 % des personnes interrogées estiment qu'il faut « expliquer aux parents qu'ils bloqueraient l'arrivée des secours en créant des embouteillages », et 30 % « qu'ils n'auraient matériellement pas le temps de se rendre à l'école ».

Lorsque l'on questionne la population sur « ce qui manquait dans cette campagne », la demande la plus importante (30 % des personnes interrogées) concerne le *renouvellement périodique de l'opération* (voir tableau n° 10). C'est dire que la notion d'une prévention s'inscrivant dans la durée appelle une véritable attention. Si cette demande de renouvellement

TABLEAU 10

**A votre avis, qu'est-ce qui manquait dans cette campagne ?
Quelles suggestions feriez-vous pour l'avenir ? (Question ouverte)**

Renouveler l'opération périodiquement	30 %
Manque d'informations techniques (nom des produits dangereux...)	18 %
Faire une diffusion plus large	12 %
Entraîner la population à des exercices	9 %
Organiser des réunions d'information, opérations portes ouvertes	9 %
Diffuser des films à la télévision	5 %
Faire des campagnes d'information dans les écoles	4 %

périodique devait être ignorée, la campagne pourrait sans doute se trouver cataloguée comme une action ponctuelle, visant à donner bonne conscience aux autorités responsables.

Nouvelles recommandations

L'accueil extrêmement positif que cette campagne a eu dans les écoles est un encouragement évident pour poursuivre dans cette voie. En effet, parallèlement à cette investigation, une enquête a été menée auprès des enseignants et des élèves afin d'apprécier l'impact des plaquettes. Elle a montré le vif intérêt des enfants pour les questions de risques industriels, de pollution et plus généralement d'environnement. Les enseignants, de leur côté, estiment qu'un enseignement sur ces thèmes fait partie de leur mission et, par ailleurs, ils considèrent leur responsabilité engagée face aux enfants dans l'éventualité d'un accident majeur.

En dehors de l'école, il apparaît indispensable de réfléchir à des modalités de communication susceptibles de mieux faciliter le débat public. La distribution de plaquettes dans des boîtes aux lettres est une démarche trop anonyme et trop aléatoire. On a vu, en outre, que les discussions en famille ou entre amis avait eu une meilleure portée que des conférences publiques qui restent ponctuelles. Un centre d'information et de documentation comme celui qui est en prévision près de Martigues à la « Pagode » devrait sans doute permettre de favoriser la convivialité et de tels types d'échanges informels.

Quoi ?

Quelle information faut-il donner ?

Stratégie initiale

Dans l'enquête réalisée avant la campagne, la population exprimait un refus de la fatalité : elle demandait à pouvoir mieux comprendre la nature des risques pour la santé, en cas d'accident industriel grave, afin d'agir en toute connaissance de cause. C'est pourquoi il avait été estimé, qu'un message réducteur, prescrivant uniquement des consignes élémentaires, sans en expliquer les tenants et les aboutissants, pouvait inutilement renforcer fatalisme et catastrophisme. Il était alors apparu nécessaire de donner, à côté des consignes, une information complète sur les mécanismes de « maîtrise » des risques : mesures de prévention existantes, études de danger, contrôle de l'Administration, plans d'intervention d'urgence, aménagement des sites autour des usines, etc.

Évaluation des connaissances acquises au cours de la campagne

La connaissance des consignes de sécurité a nettement progressé avec la campagne mais... la population pense ne pas être capable de reconnaître le

signal d'alerte et la consigne du confinement risque de pas être vraiment admise si elle n'est pas complétée par une bonne connaissance des plans d'évacuation.

Avant la campagne, 6 % seulement des personnes interrogées réfutaient le fait qu'« *en cas de catastrophe industrielle, la population ne connaît pas les consignes à suivre* ». A l'issue de la campagne, elles sont près de 40 % à affirmer les connaître. Certes, les formulations des deux questions n'étant pas identiques (mais presque inversées), on peut invoquer, dans le second cas, un léger biais dû à l'attraction de la réponse positive, bien connu en psychologie sociale (tendance à l'acquiescement). Toutefois, la progression enregistrée se trouve confirmée, lorsqu'il est demandé pour vérification, aux personnes ayant déclaré connaître les consignes, en quoi celles-ci consistent. En effet, ces personnes les évoquent presque toutes spontanément (question ouverte). Le meilleur résultat est incontestablement obtenu par le confinement, puisque 65 % répondent qu'il faut « *s'enfermer chez soi* », et 65 % qui convient de « *ne pas sortir* ». Par ailleurs, l'évolution des réactions « *en cas de catastrophe dans une usine voisine* » (question fermée) traduit un changement d'attitude orienté vers la réduction des conduites inadéquates. Résultat significatif : avant la campagne, 11 % seulement des personnes interrogées assuraient qu'elles n'iraient pas chercher leurs enfants à l'école en cas d'alerte ; après la campagne, elles sont 50 %. Enfin, signalons que 66 % des personnes interrogées estiment que leur information est suffisante sur les « *comportements et consignes à suivre en cas de catastrophe* ».

Malgré certains bons résultats, des progrès restent à effectuer dans le domaine de l'assimilation des consignes de sécurité. En effet, 32 % des personnes interrogées ne s'estiment toujours pas sûres de leur connaissance dans ce domaine et désireraient des compléments d'information en la matière. Cependant, c'est surtout sur le signal d'alerte que l'accent devra être mis dans le futur. Certes, 84 % des personnes interrogées savent qu'une sirène les préviendra dans une telle circonstance. Mais 65 % ne pensent pas être capables de la reconnaître, et 36 % désireraient une information complémentaire sur ce sujet. Pourtant, au cours de la campagne, il avait été distribué dans les écoles des cassettes et des disques reproduisant la sirène d'alerte, et un « *numéro vert* » avait été mis à la disposition du public pour qu'il puisse écouter cette sirène et la mémoriser. Cela n'a manifestement pas suffi (voir tableaux n^{os} 11 et 12).

Même si les consignes de sécurité semblent avoir été plutôt bien assimilées, et particulièrement le confinement, on peut penser qu'elles risquent de ne pas être suivies effectivement, si on n'explique pas ce qui est prévu ensuite, après le confinement, si celui-ci s'avère une mesure insuffisante. C'est le domaine sur lequel la population juge ses informations les plus incomplètes.

Les noms des usines « Seveso » de la région sont donnés avec précision et les types d'installations dangereuses semblent bien identifiés... cependant, la

TABLEAU 11

Si une catastrophe industrielle se produisait dans votre commune, savez-vous comment vous seriez prévenu ?

Non	Oui
45 %	55 %

Si oui, comment ? (Question ouverte)

Sirène, alarme	84 %
Radio	6 %
Haut-parleur	3 %

TABLEAU 12

Pensez-vous être capable de reconnaître le signal d'alerte de la sirène vous annonçant une catastrophe industrielle dans une usine voisine ?

Non	Oui
65 %	35 %

population s'estime encore insuffisamment informée sur les risques de catastrophe industrielle.

C'est en effet le domaine sur lequel 75 % des personnes interviewées estiment posséder le meilleur degré d'information. Cette opinion se trouve confirmée par la liste des noms d'usines associées spontanément à une activité dangereuse pour les populations riveraines. Sur la zone du canal de Caronte, la plus citée est *Naphtachimie*. *Total la Mède* est surtout mentionnée à Martigues et Châteauneuf-lès-Martigues tandis que B.P. *Lavera* l'est plutôt à Port-de-Bouc et à Martigues. C'est à Port-de-Bouc qu'*Atochem* vient le plus souvent à l'esprit des gens. Pour l'étang de Berre, *Shell* est évoqué quasiment par tout le monde. Pour le bord de mer, *Esso* vient en tête à Fos-sur-Mer alors qu'*Atochem* et *Arco* sont surtout cités à Port-Saint-Louis-du-Rhône.

En toute bonne logique, on voit que la population sollicitée dans l'enquête a donné surtout les noms des usines situées dans son environnement proche et dans l'ensemble, ce sont bien les usines installées sur sa commune qu'elle a très préférentiellement mentionnées. Parmi ces installations industrielles, il en existe dont la renommée en matière de risques industriels dépasse le cadre de leur commune d'appartenance. Cependant, même dans ce cas là, la proximité géographique (ou perceptive ?) est nettement corrélée avec l'ordre dans lequel ces différentes installations sont évoquées. C'est ainsi que B.P. *Lavera* et *Naphtachimie* sont citées à

Fos juste après *Esso*, et *Shell* l'est à Châteauneuf bien que ses installations soient en face, de l'autre côté de l'étang.

Ces faits apportent la preuve que l'on ne saurait invoquer l'habitation au danger ou le défi du risque chez les populations qui vivent à proximité d'usines dangereuses. Il est significatif, par exemple, que rares soient les personnes ayant eu tendance à rejeter sur leurs voisins cette source de dangers avec des arguments fallacieux du type « *c'est pas nous qui sommes dangereux, c'est eux* ». La maturité et la lucidité du public se trouvent de nouveau confirmées.

Le dernier élément qui mérite d'être souligné est la remarquable précision des marques et des sigles des installations industrielles citées. Quoi d'étonnant, dira-t-on, à ce que la population mentionne correctement les noms de *Shell*, *Atochem*, *Esso* etc. ? Et pourtant, la même question posée dans la zone industrielle de Lyon a donné lieu à des réponses beaucoup plus diversifiées. Faute de connaître le nom exact des usines, nombreux sont ceux qui ont simplement évoqué des noms de lieu (*Feyzin*, *Saint-Fons*...) ou des types d'activités (*raffinerie de pétrole*, *usine chimique*,...). La raison tient sans doute à l'ancienneté de l'activité industrielle dans cette région. De multiples entreprises se succédant dans une même installation, on en oublie alors plus facilement le nom pour se rattacher alors à celui de la commune qui, lui, reste permanent. En Provence, on n'a pas assisté à un *turn-over* comparable, si bien que les marques sont l'élément le plus déterminant de mémorisation.

La population estime suffisante sa connaissance des types d'accidents pouvant présenter des conséquences graves pour les riverains. Parmi les catégories d'usines jugées dangereuses, c'est un « *accident dans une usine pétrochimique* » qui est perçu comme étant le plus à craindre. Il apparaît en tête dans tous les sites (sauf à Port-Saint-Louis). En deuxième lieu suit l'inquiétude à l'égard d'un possible accident dans une *usine chimique* (sauf à Fos). L'accident dans une raffinerie de pétrole est ensuite évoqué à Berre, à Fos et à Châteauneuf tandis que celui dans un dépôt de gaz ou sur un gazoduc est plutôt cité à Martigues, Port-de-Bouc et Port-Saint-Louis. Malgré la faiblesse des échantillons sur chaque site, ces données se révèlent cependant très pertinentes.

Seulement une personne sur trois trouve, en effet, son niveau d'information correct en la matière. Certes, la proportion était de une personne sur dix avant la campagne. Cependant, malgré la progression enregistrée, on ne saurait se satisfaire du niveau atteint, relativement médiocre. Ce fait donne à penser que la volonté de connaissance des risques ne se limite pas aux consignes de sécurité mais serait plus large. Cette hypothèse se trouve étayée par la seconde suggestion avancée par les personnes interrogées, lorsque celles-ci sont priées de définir « *ce qui manquait à la campagne* » : en effet, 18 % réclament des informations beaucoup plus approfondies sur la nature des risques que celles qui ont été données dans la campagne « (*informations techniques, nom des produits dangereux*...) ». Cette

demande de données plus précises concerne aussi l'ensemble des mesures relatives à la protection des populations puisque ce sont les domaines pour lesquels la population s'estime le plus insuffisamment informée : *plans d'évacuation, distances d'isolement, lois existantes pour diminuer les risques, plans de secours.*

Nouvelles recommandations

Ces données montrent qu'il est souhaitable d'envisager pour l'avenir de fournir au public des informations plus approfondies. La population semble même prête à se pencher sur des documents de nature technique. Le décret d'application de la loi de 1987 sur les risques majeurs prévoit justement qu'un dossier complet soit déposé en mairie sur les risques. Ce dossier pourrait peut-être servir de base à des brochures détaillées à destination des populations. Il reste que la vulgarisation de données techniques mérite une attention particulière. Si elle est d'un niveau trop élevé, elle peut bloquer toute velléité ultérieure de s'informer. Trop simpliste, elle peut être vécue comme infantilisante.

Sur quoi ces informations doivent-elles porter ? La préoccupation majeure des habitants de Fos-Martigues-Berre est la *pollution industrielle et ses conséquences pour la santé*. C'est sans doute le thème qui devrait être abordé en priorité. En ce qui concerne les risques, ils recherchent des informations plus précises sur les *produits employés*. Pour l'intervention d'urgence, il faut sans doute envisager d'être plus explicite sur les *plans d'urgence* (PPI, POI) et surtout sur les *plans d'évacuation*. L'alerte et la sirène nécessitent une information complémentaire. Pour finir, un effort doit être aussi fait sur les domaines où la population se sent le moins bien informée, à savoir sur les mesures de protection la concernant et, en particulier, sur celles relatives aux *distances d'isolement*.

Conclusion

La première phase de sensibilisation-contact ayant largement porté ses fruits, on peut envisager pour le futur d'engager une démarche plus poussée en matière de connaissances. La demande du public est aujourd'hui d'approfondir son savoir sur des bases plus scientifiques et plus techniques sur la pollution industrielle et ses conséquences pour la santé, sur la nature des risques et des produits employés, sur les plans d'intervention d'urgence et en particulier sur l'alerte et les plans d'évacuation et pour finir sur les dispositions réglementaires destinées à renforcer sa protection comme celles concernant les distances d'isolement.

Une structure collégiale (comme la SPPPI de Marseille) apparaît comme le meilleur garant de crédibilité d'une demande d'information préventive sur les risques technologiques dans la mesure où c'est une fédération tenant compte d'intérêts parfois contradictoires. Pour l'avenir, il convient

de bien clarifier et de bien distinguer les missions et les tâches des différents acteurs participant à cette structure en dissociant les acteurs légitimes d'une part, les acteurs crédibles d'autre part, et les médiateurs-relais auprès du grand public, pour finir.

Dans l'esprit des personnes sollicitées lors de cette enquête, la campagne des Bouches-du-Rhône sur les risques industriels a surtout été perçue comme l'ouverture de l'industrie sur son environnement social, comme l'opportunité d'un débat public/industrie plutôt que comme une campagne visant à réellement donner des informations approfondies. Avant la nécessité pragmatique d'une meilleure connaissance des consignes de sécurité, c'est le droit à l'information du public qui a été considéré comme l'enjeu central. Dans l'avenir, on peut penser que l'on sera amené à affiner et à renforcer les modalités d'un tel échange. C'est l'arbitrage entre les intérêts privés de l'industrie et les intérêts publics de la cité qui en est l'objet. Pour se faire, les procédures de concertation devront se donner pour perspective de favoriser une dynamique de négociation, puisque c'est la place même de l'industrie au sein de la cité qui est en jeu. En somme, c'est un véritable contrat social entre l'industrie et son environnement qu'il s'agira de construire.

A cet effet, peut-être faudra-t-il envisager d'utiliser des procédures nouvelles comme les dossiers qui devront être déposés en mairie ainsi que le prescrit le décret d'application de la loi de 1987 ou des procédures déjà existantes telles que les enquêtes publiques (le « *droit à l'information des populations sur les risques majeurs* » est inscrit dans l'article 21 de la loi n° 87-565 du 22 juillet 1987 ; ses modalités d'application sont définies dans le décret 90-918 du 11 octobre dernier).

Cette réglementation implique plus directement les élus. En effet, le maire a la responsabilité d'organiser cette information. Sur la base d'un dossier synthétique qui lui a été fourni par le préfet, il doit élaborer un document d'information qui recense les mesures de sauvegarde qui existent sur sa commune. De même il doit faire apposer les consignes de sécurité dans les lieux exposés. Cet « *affichage du risque* » modifie les conditions du débat public. Il oblige les élus à être *explicites* sur leur politique de prévention en la matière, en particulier sur les procédures engagées en vue d'une meilleure maîtrise de l'urbanisation autour des sites à risque. On peut penser que dans l'avenir ce thème sera au cœur du débat public sur les risques technologiques majeurs.

Les risques technologiques en France

Entretien avec Dominique Coujard

Secrétaire général du Collège de la prévention des risques technologiques *

Créé par le décret n° 89-85 du 8 février 1989 et constitué le 20 février de la même année, le Collège de la Prévention des Risques Technologiques est opérationnel depuis avril 1989.

Le décret fondateur stipule en son article premier que le Collège concourt par ses avis, recommandations ou études, à l'évaluation des risques collectifs et des actions de prévention dans le secteur industriel, celui des transports et des technologies nouvelles.

Dans le cadre d'une approche transversale, il attire l'attention du Premier ministre sur les sujets qui lui paraissent nécessiter une vigilance particulière, il fait toute suggestion permettant d'améliorer la maîtrise des risques ainsi que l'organisation et la qualité de l'information dont dispose le public.

Il comprend douze membres, nommés pour six ans par le président de la République, renouvelables par tiers tous les deux ans.

IHESI

M. Dominique COUJARD, vous êtes magistrat de formation, vous avez travaillé avec Haroun TAZIEFF durant deux ans, été de 1984 à 1985 directeur de la Délégation aux risques majeurs et après un bref retour à la magistrature, votre cursus vous a conduit au poste de secrétaire général du Collège, depuis la création de cet organisme.

Pouvez-vous préciser aux lecteurs des *Cahiers de la sécurité intérieure*, les conditions de création du Collège et leur indiquer quels sont les éléments qui caractérisent votre institution ?

M. D. COUJARD

En 1988, durant la courte période où il fut secrétaire d'État aux Risques majeurs, Gérard RENON eut l'idée de créer une sorte de collège de sages,

* Propos recueillis le 20 juin 1991, par Jean-Louis SAYOUS et Gérard-André MARLOT (IHESI).

chargé de donner des avis au gouvernement sur la meilleure façon de prévenir les risques technologiques. Le Collège fut installé le 27 février 1989. Il est compétent sur tous les domaines, exception faite du nucléaire militaire.

Il présente deux particularités liées à ses modes de saisine et à la publication de ses travaux.

En ce qui concerne la saisine, il existe deux procédures.

Le gouvernement peut demander au Collège d'examiner toute question sur laquelle il souhaite son avis, mais nous disposons également d'un pouvoir d'auto-saisine. L'article 2 du décret dispose en effet que le Collège « peut, de sa propre initiative, examiner toute question relevant de sa compétence » :

— lorsqu'une question nous est posée par une lettre d'un ministre, nous avertissons les membres du Collège de cette saisine, et lors d'une de nos réunions, nous déterminons une approche et une méthode de travail. Nous identifions les acteurs capables de répondre. En règle générale, nous adressons un questionnaire. Les réponses de nos correspondants peuvent être écrites ou orales lors d'audition.

Pour l'avis sur les déchets nucléaires, nous avons entendu l'ANDRA (Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs), le SCSIN (Service central de sûreté des installations nucléaires), la COGEMA (Compagnie générale des matières nucléaires (elle s'occupe des questions de retraitement) et la plupart des acteurs concernés. En fin de compte, nous essayons de faire un bon devoir sur les questions qui nous sont posées ;

— il est plus difficile de cerner ce dont le Collège s'est saisi dans le cadre de son pouvoir propre.

Nous essayons de traiter des questions qui nous paraissent importantes ou qui sont susceptibles de poser des problèmes. Je ne peux pas prétendre que nous ayons dans le choix de ce type d'études une démarche hautement scientifique. Nous essayons de sentir un peu l'air du temps et d'anticiper les problèmes mais je ne peux pas vous garantir que ne passent pas des questions importantes entre les mailles du filet.

Nous pouvons également être « saisi » par des associations. Ce fut le cas pour le tracé de l'autoroute A29 qui reliait Saint-Quentin au Havre. Cette voie traverse une zone industrielle comportant des risques extraordinaires.

A la faveur de nos travaux, nous nous sommes également aperçus que le régime juridique des canalisations était un maquis épouvantable. Le transport d'hydrocarbures, de gaz ou de liquides combustibles est un problème qui nous apparaît important. Il fera donc l'objet d'une étude particulière.

La seconde particularité du Collège tient à ses publications de travaux. L'article 2 précédemment cité prévoit que le Collège « envoie au Premier

ministre ses avis et recommandations et décide, le cas échéant, de leur publication et des modalités de cette publication ».

Ce pouvoir de rendre public à discrétion nos avis a pour conséquence que nous nous adressons autant au public qu'aux pouvoirs publics.

IHESI

Quels sont les moyens dont vous disposez ?

M. D. COUJARD

En premier lieu, vous devez savoir que les douze membres du Collège sont totalement bénévoles.

Nos moyens sont limités. Les crédits de fonctionnement s'élèvent à 1,5 MF provenant du ministère de l'Industrie (0,6 MF), des Transports (0,6 MF) et de l'Environnement (0,3 MF). Les crédits d'études s'élèvent à 4 MF mais par droit de tirage sur six ministères : l'Environnement (2,1 MF), l'Intérieur (0,5 MF), la Recherche (0,5 MF), l'Industrie (0,3 MF), les Transports (0,3 MF) et la Santé (0,3 MF). Ce droit de tirage est très théorique, il nécessite une négociation permanente. Le manque de souplesse d'une telle procédure ne permet pas de bénéficier véritablement de nos crédits d'études.

IHESI

M. COUJARD, pour quelle raison vous êtes-vous intéressé au domaine des risques ?

M. D. COUJARD

Les problèmes d'environnement touchent aujourd'hui la nature de notre société. Elle est confrontée à des contradictions et à des paradoxes. Le problème des villes et des banlieues en est un exemple. Les problèmes se traitent et se résolvent selon des critères qu'il convient d'identifier. Je trouve passionnant de savoir comment fonctionnent les choses afin de pouvoir contribuer, dans la mesure de mes possibilités, à les améliorer d'une façon concrète.

IHESI

Sur quels sujets ont porté vos premiers travaux ?

M. D. COUJARD

En 1989, M. Michel ROCARD nous a demandé de réfléchir sur trois sujets : la communication en matière de risques technologiques, l'amélioration de la relation entre l'Homme et la Machine et les biotechnologies.

Nous avons ainsi rendu trois avis, en décembre 1989 pour la communication, en mars 1990 pour les biotechnologies et en avril 1990 sur l'interface Homme-Machine. S'agissant de « coups d'essais », ces avis ne sont pas

aussi complets que nous l'aurions souhaité et ils sont en tout cas loin d'être épuisés.

Les deux avis rendus en avril 1990 et en février 1991 sur la gestion des déchets nucléaires à vie longue nous satisfont davantage.

IHESI

Le projet d'installation de laboratoires d'enfouissement de déchets nucléaires sur quatre sites répertoriés (Ain, Aisne, Deux-Sèvres, Maine et Loire) avait déclenché en 1989 de violentes oppositions. A cette époque, chacun s'apercevait que le nucléaire, en l'absence d'une exploitation de super phénix, produisait des déchets. Comment vous êtes-vous inscrit dans ce contexte difficile ?

M. D. COUJARD

Le Collège s'était penché sur le problème depuis plusieurs mois déjà lorsqu'il fut saisi en février 1990.

Face aux mouvements dont vous faites état, Michel ROCARD a décidé un moratoire d'un an et a demandé un avis au Collège. La question était motivante de par son importance et son aspect concret. Nous nous sommes alors aperçus que des questions de méthode évidentes n'étaient pas posées. Cela a conduit à une réflexion de fond sur les structures et à des recommandations en vue d'élaborer une loi d'orientation énergétique.

Dans notre esprit, une telle loi devait arrêter les conditions de gestion des déchets nucléaires sur le sol français. Elle devait également préciser le statut et les responsabilités opérationnelles et financières des organismes impliqués dans l'activité nucléaire. Nous avons ainsi préconisé la transformation de certains d'entre eux en établissements publics (tels que l'IPSN, Institut de protection et de sûreté nucléaire et l'ANGDR, Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs). La loi devait définir des procédures d'instruction plus efficaces que l'actuelle procédure d'enquête précédant les déclarations d'utilité publique. En outre, la représentation régionale devait être saisie à un stade antérieur à l'enquête d'utilité publique tandis que la transformation éventuelle d'un laboratoire souterrain en site de stockage devait associer la représentation nationale.

IHESI

Le projet de loi présenté à la session de printemps, contrairement aux recommandations du Collège, ne constitue pas une loi d'orientation énergétique mais un simple projet sur les déchets nucléaires. Comment expliquez-vous cela ?

M. D. COUJARD

Notre démarche a été de considérer le cycle nucléaire dans son ensemble afin de ne pas concevoir la gestion réduite à sa phase ultime, c'est-à-dire

lorsqu'il faut assumer le déchet. Elle s'inscrit dans une approche énergétique globale. C'est une méthode qui ne plaît pas beaucoup. L'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et techniques, également consulté, s'est cantonné à la fin du cycle sans aborder certaines questions : « quels déchets produisons nous ? Est ce nécessairement ce type de déchets que nous devons produire. Ne pourrait-on pas travailler sur la nature des déchets pour mieux les gérer ? etc. »

Nous avons également émis d'autres propositions en matière de déchets nucléaires à vie longue. La notion de technologie propre ne pourrait-elle pas pénétrer aussi le nucléaire ? Ne pourrait-on pas s'efforcer de produire le moins possible de déchets et les déchets les moins toxiques ? Que se passe-t-il dans les réacteurs ? EDF s'intéresse-t-il à ce que produisent les réacteurs comme déchets ou ne s'attache-t-il qu'à la performance énergétique ? EDF nous a déclaré privilégier la performance énergétique. Il faudrait donc que pour la troisième génération de réacteurs, dans les années 2020-2030, nous puissions concevoir des réacteurs moins polluants en termes de déchets.

Nous avons posé la question du retraitement à la Hague. Pour quelle raison retire-t-on le combustible irradié alors que nous savons pertinemment que le surgénérateur est en panne et qu'il n'est pas question de poursuivre pour l'instant dans cette voie. Est-il encore légitime de retraiter ? En France, le retraitement est un dogme. Probablement sommes-nous les meilleurs puisque personne ne retire ailleurs, à l'exception de l'Angleterre qui le fait dans une moindre mesure. Pourquoi ce dogme serait-il immuable ? Les américains envisagent de stocker le combustible irradié en l'état, ne devrait-on pas envisager des sites de stockage de la même manière ? Il ne faut pas simplement réduire la question du nucléaire à la phase ultime « lorsqu'il faut assumer le déchet ». Nous sommes obligés de concevoir la gestion comme directement liée à l'ensemble du cycle.

IHESI

Quelles sont vos activités actuelles ?

M. D. COUJARD

Parmi les problèmes soulevés, nous travaillons sur le vieillissement des installations dangereuses, les canalisations de matières dangereuses, la gestion du trafic dans la Manche et l'effet de BLEVE (boiling liquid expanding vapor explosion : est un type particulier d'explosion qui se produit à la rupture d'un réservoir contenant un liquide dont la tension de vapeur est supérieure à la pression atmosphérique. Le liquide (ou le gaz liquéfié) étant inflammable, il se produit une vaporisation explosive à l'extérieur du réservoir). L'exemple du BLEVE soulève le problème de nombreux sites où la juxtaposition des risques rend contradictoires les mesures de secours.

D'une manière plus générale, nous souhaitons voir dans quelle mesure nos conclusions sur les déchets nucléaires pourraient être étendues au problème des déchets industriels chimiques ordinaires.

Le nucléaire a longtemps été critiqué mais il faut savoir qu'en matière de traitement des déchets, il est beaucoup plus moderne que ne l'est l'industrie traditionnelle.

Dans le domaine chimique, la qualification des sites de stockage n'existe pas encore. Au delà des DRIR (Direction régionale de l'industrie et de la recherche), une autorité nationale de sûreté chimique pourrait être envisagée. Elle devrait s'appuyer sur un corps de règles fondamentales de sûreté.

Ceci étant, nous ne sommes pas des défenseurs forcenés d'une telle autorité. Il peut s'agir d'une vision jacobine qui n'est pas forcément la meilleure. Je crois, en règle générale, qu'il ne faut pas être trop rigide dans la vision institutionnelle.

IHESI

Avez vous d'autres projets ?

M. D. COUJARD

Nous voudrions que soient mis en place des réseaux d'observation épidémiologique à proximité des grandes décharges. Aujourd'hui, nous ne savons pas quels sont les effets à long terme d'une décharge sur la santé des populations ni quels sont les risques réels encourus.

Pourquoi une décharge de classe 1 est-elle tapissée d'une couche d'argile de six mètres ? Nous avons posé en vain cette question. Ne faut-il pas réexaminer ces normes ? A terme, il faudra surement implanter en France un ou plusieurs sites de stockage en profondeur de déchets hautement toxiques. Mais avant de localiser de tels sites, il convient de définir les normes exigées pour qu'un site de stockage soit valable. On ne peut pas dire aux gens « c'est chez vous que l'on a choisi d'installer un site », sans avoir précisé « voici les normes établies et on vous garantit que si ces normes ne sont pas respectées, nous n'irons pas mettre des déchets hautement toxiques sous vos pieds ».

Nous souhaitons également procéder à des études de toxicologie relatives à certains métaux lourds. Nous savons que le zinc ou l'étain sont plus ou moins dangereux selon les molécules auxquelles ils sont associés.

Notre souci général est également de privilégier des démarches de fond qui témoignent de procédures démocratiques. Ce qui est scientifique n'est pas forcément inaccessible. Il doit y avoir une information véritable du public. Si ce n'est pas fait, il n'y aura pas de confiance et la confiance est un des éléments essentiels de la sûreté technologique.

IHESI

A ce sujet, j'aimerais que nous parlions de l'expertise puis de l'information qui me semblent à certains égards liées.

En ce qui concerne l'expertise, il y a une différence entre le nucléaire et le chimique. Dans le nucléaire, il n'y a qu'un seul expert radiologique officiel : le Service central de protection contre les rayonnements ionisants. Malgré cela, il y a un problème de caractérisation en cas de contamination radiologique sur un espace conséquent et des propositions ont été récemment adressées au Premier ministre pour tenter de résoudre ces difficultés.

Dans le domaine chimique où il n'existe aucun monopole d'expertise, on a pu voir dans des accidents industriels récents comme Tours ou Nantes qu'il y avait également un réel problème. Ce problème s'étend de la gestion des stocks par l'industriel à l'identification des produits qui sont entrés en réaction. Il arrive souvent que l'exploitant soit incapable de connaître la nature de ces réactions chimiques ce qui peut paraître un comble pour des gens censés être des spécialistes. Quel est l'état de vos travaux en la matière ?

M. D. COUJARD

L'expertise doit obéir à un critère fondamental : l'autonomie et l'extériorité. S'il est difficile de mettre en œuvre ces deux principes, pourquoi ne pas confier l'expertise à des bureaux d'études privés ? Il en existe de très compétents et s'il n'y en a pas en France, pourquoi ne pas aller les chercher à l'étranger ?

L'expert ne doit pas être compromis avec l'opérateur. Si cette idée parvient à s'imposer, la structure elle-même n'aura que peu d'importance. Dans le nucléaire, nous avons demandé que l'IPSN soit érigé en établissement public de manière à être de plus en plus autonome du CEA, justement parce que le CEA est opérateur. Dans le domaine industriel, à l'heure actuelle, les seuls véritables experts sont les DRIR. Mais à la fois chargées de la réglementation et de l'expertise, elles sont souvent amenées à des compromis. Elles poursuivent rarement les industriels. Elles revendiquent néanmoins un rôle d'expertise, sans doute parce que le corps des Mines y est très présent et veut jouer tout à la fois un rôle d'expert, de « réglementeur » et d'expert de l'État. Il y a une sorte d'absurdité structurelle dans l'organisation de l'État qu'il faudrait remettre un peu en cause, (malgré quelques résistances dans le Corps des Mines). Nous essayons de soulever quelques problèmes qui nous paraissent essentiels : la nécessité d'une capacité d'expertise extérieure, l'importance du débat et de la concertation (car il n'y a jamais une seule solution). En cas de pluralité d'experts, il conviendrait de confronter les conclusions de chacun et de créer des structures locales. Si des désaccords subsistent, c'est à l'autorité politique de faire ces choix.

Il faut reconnaître qu'il y a des tentatives de décloisonnement de l'expertise, à notre demande notamment. Tchernobyl a montré que le nucléaire ignorait les frontières. Il faudrait donc introduire la possibilité d'une expertise internationale. Cela pourra apparaître hérétique à certains mais je ne vois pas pourquoi le risque étant international, l'expertise ne le serait pas aussi. La communauté scientifique internationale doit avoir son mot à dire sur les options techniques. Si l'on veut faire du nucléaire civilisé, il faut sortir d'une vision purement hexagonale. Il faut savoir également quelle place va être donnée au nucléaire et non pas « faire simplement du nucléaire » parce que l'on en est fier. Il faut que les options soient clairement choisies, critiquées et c'est ainsi que nous progresserons.

IHESI

L'extériorité dont vous parlez ne concerne-t-elle pas aussi l'information ?

M. D. COUJARD

Elle concerne l'information et la communication. La communication est-elle fiable lorsqu'elle est « maison » ? Le fait que les directeurs de la communication des grandes entreprises soient parfois seuls chargés de l'information du public pose un problème. On a tendance à ne pas les croire. Ils vendent l'image de l'entreprise. Les directeurs de la communication sont en train de se vendre magnifiquement depuis deux ans. Mais il y a quand même un problème de fond : peut-on être à la fois le promoteur d'images de son entreprise et celui qui informe le public en cas de difficultés ?

A la suite d'une fuite de gaz dans le sous-sol, le directeur de la communication d'une grande société m'a dit un jour que le principal risque technologique pour son entreprise était « le risque d'opinion ». C'est quand même une perversion extraordinaire qui tient au fait que pour lui le principal risque soit la mauvaise image de son entreprise. Cela risque de conduire à dire des choses partielles ou mêmes inexactes pour préserver une bonne image.

IHESI

Pensez vous que la politique d'information actuellement mise en œuvre soit satisfaisante ? Ne pourrait-on pas envisager des moyens plus efficaces qui reposeraient sur une responsabilisation des citoyens ?

M. D. COUJARD

Les choses progressent peu à peu. Mais en matière de communication, je reste prudent parce que je n'ai pas vraiment de solutions. Il y a des spécialistes et je n'en suis pas. Maintenant la communication est-elle suffisante ? J'aurais tendance à penser, mais il y a peut-être des exceptions, qu'on paie toujours les secrets gardés. Il faut se méfier de ce que

l'on cache même si tout ne doit pas toujours être dévoilé. Je crois que le plus souvent, on a davantage à perdre qu'à gagner dans le mensonge ou le silence.

Les difficultés rencontrées dans cette lutte pour plus d'informations sont renforcées par les résistances et les forces d'inertie : beaucoup de gens considèrent encore que préparer le public à un risque est dangereux. Il y a cinq ou six ans, il y avait encore de grandes réticences, on craignait d'informer les populations concernées. Nous allons dans le bon sens quoiqu'il y ait encore beaucoup de progrès à faire. Les médecins, par exemple, ne sont pas tous très au courant de ce qu'il faut faire en cas de catastrophe. Il y a, comme vous le soulignez un manque de responsabilisation.

IHESI

En matière de communication, quelles sont vos relations avec les départements ministériels ? La délivrance des avis se fait-elle plutôt d'une manière intuitu personae avec le ministre responsable, auquel cas vous ne seriez pas associés au suivi administratif éventuel de l'avis que vous avez formulé ?

M. D. COUJARD

Les communications avec les différents ministères sont un peu empiriques. Nous travaillons pas mal avec le service de l'environnement industriel au ministère de l'Environnement parce que d'abord ils ont une documentation qui nous faisait défaut. Le SEI a attiré notre attention sur le problème des canalisations que j'évoquais tout à l'heure.

Sur le Bleve, nous avons auditionné Philippe ROCARD et nous avons adressé une lettre à la direction des Hydrocarbures au ministère de l'Industrie. C'est ce type de relations que nous entretenons avec les départements ministériels.

Nous ne sommes pas du tout associés au suivi administratif des avis que nous avons formulés.

Nous sommes questionnés par un membre du gouvernement mais le Décret prévoit que l'avis est rendu au Premier ministre. Nous n'avons jamais eu un accusé de réception ni une information sur les conséquences de nos avis. Il est d'ailleurs temps de faire le point et je ne suis pas forcément très optimiste.

C'est la raison pour laquelle, j'ai de plus en plus l'impression que le Collège en rendant des avis au gouvernement s'adresse en fait au public. De toutes les façons, rendre l'avis public est probablement la chose la plus importante. Nos avis au Premier ministre ne sont jamais que des avis parmi d'autres. Mais c'est dans leur publicité que réside leur intérêt.

Un tel précédent devrait faire école : il faudrait que les rapports que l'on demande aux institutions soient le plus souvent publics. C'est la meilleure

manière de faire progresser les choses. Sur l'affaire des transfusions sanguines, Jean-Louis BIANCO a eu un bon réflexe. La première chose qu'il a dite, est « je nomme une commission mais je m'engage à rendre le rapport public ». Je crois que la publication des rapports d'enquête constitue un progrès de la démocratie.

IHESI

La recherche s'est éloignée d'une responsabilité de l'opérateur humain pour s'orienter vers une responsabilité du système ou du moins du couple homme/machine. Qu'en pensez-vous ?

M. D. COUJARD

Tout va dépendre du type de technologie visé. Dans le secteur ferroviaire, depuis qu'il existe des passages à niveau automatiques, on dénombre moins d'accidents de collision entre les voitures et les trains. Dans certains domaines, l'automatisation absolue est un gage de sécurité même si paradoxalement certains automatismes se heurtent à la culture de l'entreprise. Ainsi pour la SNCF, la meilleure sécurité repose sur l'homme. Mais cette conception, dont elle est d'ailleurs très fière, date parce qu'en son nom on refuse certains automatismes qui seraient utiles, la défaillance humaine restant la cause principale d'accidents. Ce problème est épineux et ne peut avoir de réponse univoque.

On considère probablement à juste titre que l'homme est l'instrument de sûreté le plus fiable compte tenu des aléas parce qu'aucune machine, en l'état actuel des connaissances, n'est capable de faire mieux que l'Homme pour surveiller des voies de chemin de fer, par exemple.

L'existence de systèmes très automatisés accroît la difficulté des rapports entre Homme-Machine. L'accident de l'Airbus en Inde est probablement lié à l'inadéquation d'une automatisation très poussée à une formation de pilote plus manuelle. Le pilote aurait peut-être beaucoup mieux rattrapé son avion si celui-ci n'avait pas été aussi automatisé. Le niveau d'automatisation est fonction du niveau culturel. Cela n'est pas exportable sans risque. Il en va de même pour l'exportation de réacteurs nucléaires. Vous avez une sûreté de réacteur en France qui est une des meilleures, heureusement puisque nous sommes les plus nucléarisés du monde, mais lorsqu'on veut vendre un réacteur au Pakistan, on peut se poser des questions sur les capacités de gestion de ce réacteur.

Je ne souhaite pas voir l'homme remplacé par la machine. Je pense que l'homme en bout de chaîne est un élément de fiabilité. Ce qui est intéressant, c'est l'importance de plus en plus grande prise par l'ergonomie. Nous nous interrogeons beaucoup plus maintenant sur l'adéquation du système à l'homme, sur des problèmes ergonomiques purs, de veille, de posture, de vigilance mais aussi de traitement des situations de crise. On tente de répartir le rôle de l'homme et de la machine, en sachant qu'à chaque secteur technologique correspond un niveau d'automatisation

différent. Les nucléaristes croient que tout peut être automatisé parce que les centrales nucléaires sont extrêmement automatisées mais on se rend compte que dans les centrales nucléaires, là où il y a des problèmes, c'est sur la réparation, la maintenance parce qu'interviennent des gens de l'extérieur qui ne sont pas toujours très au courant.

IHESI

Votre deuxième avis sur les déchets nucléaires pose aussi un problème d'ordre philosophique : si la pérennité de l'espèce humaine n'est pas assurée sur plusieurs milliers d'années, celle de ses déchets est certaine. Que vous inspire le fait que l'Homme puisse « survivre » par ses déchets et que les déchets de l'Homme puissent lui survivre ?

M. D. COUJARD

Si le déchet nucléaire dure très longtemps, on peut dire que le déchet chimique est éternel et éternellement toxique à l'instar du mercure à l'état atomique.

Récemment, on s'est rendu compte que les sociétés humaines ne s'étaient jamais préoccupées de penser le long terme. Cette nouveauté accompagne la réflexion sur l'environnement.

L'organisation sociale n'est pas prête à intégrer le futur. Penser la responsabilité consistait à dire : « je crée un dommage, je dois être obligé de le réparer ». Qu'est ce que cela signifie quand les conséquences du dommage sont à plusieurs centaines de milliers d'années. Etre responsable de ses déchets quand il n'y a plus de mise en œuvre possible de la responsabilité ne veut rien dire. Il faut donc penser autrement qu'en termes de responsabilité traditionnelle.

Les Américains ont été les premiers à poser le problème, en se demandant notamment comment prévenir les hommes qui dans trois mille ans se trouveront en contact de déchets radioactifs par notre faute. Sommes-nous sûrs d'avoir les moyens de les informer de la localisation des déchets extrêmement dangereux ?

Les Américains avaient même imaginé de créer une sorte d'ordre héréditaire chargé de perpétuer la mémoire, considérant que la transmission orale était probablement historiquement celle qui offrait le plus de garanties de durée dans l'histoire de l'humanité.

Ils ont donc envisagé de créer un groupe d'individus qui de père en fils transmettrait oralement la mémoire des sites d'enfouissement de déchets nucléaires à vie longue.

Un des grands débats a également porté sur la question de savoir si nous devions renvoyer à nos fils et à nos petits fils la solution des problèmes. C'est une véritable question d'éthique. Il s'avèrerait irresponsable de renvoyer toujours la solution des problèmes que nous soulevons aux

générations futures. Vous imaginez l'héritage que nous leur laisserions. Aussi décidons-nous de résoudre avec les connaissances actuelles les problèmes actuels.

Mais les problèmes que nous provoquons aujourd'hui seront sans doute mieux traités dans l'avenir. D'où, toute la réflexion que nous avons eu sur la reprise des déchets. Nous considérons que les déchets posent un problème de conditionnement. Un bon conditionnement doit pouvoir durer au moins cent ans, parce qu'au bout de ce délai nous saurons peut-être brûler ces déchets ou transformer des déchets de plusieurs millions d'années en des déchets à vie plus courte.

Tout en adoptant les solutions actuelles, il ne faut pas interdire aux générations futures de pouvoir les reprendre. Peut-être auront-ils une fiabilité des fusées telle que la solution idéale sera d'envoyer les déchets dans le soleil, lieu naturel où se produisent des réactions nucléaires permanentes.

IHESI

Tout cela pose un problème de coût. Le nucléaire est indispensable et rapporte financièrement : plus personne ne remet aujourd'hui cela en question. Mais la construction et l'entretien des installations, la sécurité des sites sur une commune représentent des coûts élevés. Ne pensez-vous pas que la richesse du nucléaire puisse être nuancée à long terme ?

M. D. COUJARD

Au plan du coût, j'ignore si le nucléaire est indispensable, mais j'admets qu'il est largement accepté. Des études sont menées sur les problèmes de coûts différés. Tout cela doit être intégré dans le coût général. Mais ce sont des questions un peu nouvelles qui n'ont été qu'assez peu abordées jusqu'à présent. Actuellement, EDF ne supporte pas, loin s'en faut, l'ensemble de la charge économique du nucléaire.

IHESI

A l'heure actuelle, la crise est conçue comme une rupture du fonctionnement normal des systèmes. En Amérique du Nord, des chercheurs comme E. L. QUARANTELLI (codirecteur du Centre de recherche sur les désastres de l'université du Delaware) ou Joseph SCANLON (directeur du Groupe de recherche en communication critique de l'université Carleton à Ottawa) ont établi que la crise désorganiserait davantage les structures administratives publiques ou privées que les victimes. Ces dernières, contrairement à un certain nombre d'idées reçues, ne seraient ni en état de choc ni paniquées. Or en France, la définition « à la mode » témoigne d'une certaine dramatisation de la crise. Pensez-vous donc que la crise soit véritablement une rupture du fonctionnement normal ?

M. D. COUJARD

Vous me posez une question importante. Nous nous sommes laissés embarquer sur une définition de la crise qui est en fait celle de Patrick LAGADEC.

Il a donné une définition qui est, dans ces grandes lignes, celle du dépassement, du débordement des capacités de réponse. Il est vrai que cette définition s'accorde à celle d'une crise majeure, comme on peut parler de risques majeurs. Mais je pense que la crise, en deçà de cette situation extrêmement critique, existe et peut être traitée par un fonctionnement plus proche de la normale, avec probablement des caractéristiques d'exception.

La crise ne peut se résumer à cette définition. Je pense même que théoriser sur le débordement généralisé devient un exercice de style. Cela rejoint le mythe de superman : lorsque la panique générale s'empare des institutions, seuls les hommes remarquables, l'homme providentiel ou le héros s'imposent. Je ne suis pas sûr que cette approche puisse déboucher sur un concept très opérationnel de la crise. De la même façon, associer la crise à une situation de guerre me paraît une idée éminemment dangereuse. A travers ce rapport, on tente de justifier la censure de l'information. Or la crise est à la fois une demande d'aide et d'information.

Je suis convaincu de l'utilité de travailler sur des crises « mineures (par opposition aux crises majeures) afin de voir comment fonctionnent les réseaux et les systèmes d'État ou municipaux. A ce niveau se posent les véritables problèmes de structure. J'aurais tendance à penser qu'il existe des états de crise, en tout cas de semi crise, probablement beaucoup plus intéressants à analyser pour véritablement faire un travail de fond.

En fait il y a des lieux de dysfonctionnements lorsqu'on est en surcharge. Ce sont eux qu'il faut à mon avis analyser. Je souhaiterais, un peu comme votre question précédente m'y incite, que l'on examine la crise comme une montée en puissance du dysfonctionnement, mais une montée en puissance progressive. Il existe des signaux d'alerte précurseurs dans de nombreux débordements.

IHESI

La problématique des risques majeurs est actuellement fondée sur l'idée que nous vivons dans « une civilisation du risque ». Elle me paraît à certains égards artificielle dans la mesure où elle exagère les constats sociologiques effectués à l'occasion de catastrophes et ne permet pas d'élaborer des concepts généraux applicables à toutes les situations. Qu'en pensez-vous ?

M. D. COUJARD

La problématique risques majeurs est un marché. Je crois qu'effectivement on met « la charrue avant les bœufs » en se polarisant de la sorte.

Personnellement je me garderais d'une approche par trop universitaire qui est : peut-on théoriser le risque majeur ?

C'est probablement une sorte de vertige attirant que de théoriser le risque absolu et la catastrophe. On aimerait pouvoir « penser » la catastrophe, mais je crois qu'il conviendrait de penser en termes de « surcharge progressive des capacités de réponse d'un système social donné ». Et je pense que c'est dans l'analyse des surcharges progressives que réside la solution. Une petite surcharge peut apparaître sans conséquence mais additionnée à une autre, elle peut provoquer des phénomènes de dérapage extrêmement rapides.

J'aurais tendance à privilégier l'approche la plus pragmatique, la plus concrète, parce que des surcharges, on en trouve tous les jours. Cela commence dans les embouteillages quand il y a une manifestation. Mon vœu personnel est que l'on examine les crises très ponctuellement sur ces petites surcharges, puis sur les interactions qu'il peut y avoir, dans des secteurs extrêmement variées.

IHESI

Justement dans cette problématique des risques majeurs, la crise serait susceptible d'entraîner une perte de confiance de la population d'une part, envers les pouvoirs politiques et économiques et d'autre part, envers les pouvoirs publics et les institutions. Qu'en pensez vous ?

M. D. COUJARD

Cette préoccupation reste subalterne par rapport à la vie des gens. Qu'une catastrophe crée une crise de confiance est dans la nature des choses. En revanche, la crainte d'une telle crise témoigne d'une vision « nombri-liste ».

Là encore, il faut remettre les choses dans l'ordre. La crise de confiance est secondaire. Je dirai que des choses intéressantes peuvent parfois se construire sur les chantiers : il faut aussi assumer les leçons tirées d'une catastrophe.

Prévenir la catastrophe, à mon sens, ne doit pas servir à préserver les pouvoirs publics mais à prévenir la vie des populations.

Chantiers en cours dans le domaine des risques technologiques

Le point des actions de la direction de l'eau et de la prévention des pollutions et des risques (DEPPR) en matière de risques technologiques

**Vincent Laflèche
Jacki Guérinot**

Notre propos est d'examiner ici l'évolution depuis les années 1970 de la prise en compte des risques technologiques dans les différents domaines où ils se manifestent. Cette époque fut en effet marquée à son début par le lancement du programme nucléaire français, pour lequel les exigences de l'Administration en matière de sûreté apparurent significativement supérieures à celles manifestées jusque là en matière de sûreté industrielle. Le domaine de la mise en œuvre du gaz naturel liquéfié semblait seul, à ce moment, susciter des contraintes en certains points comparables à celles enregistrées dans le nucléaire.

Plusieurs catastrophes significatives survenues dans l'industrie et les transports ont joué et jouent encore un rôle important dans la sensibilisation du public et dans l'évolution de la réglementation. Il est à noter que la puissance et la brutalité des phénomènes mis en jeu en ont fait des événements non moins redoutables que ceux observés dans le domaine nucléaire.

A Mexico, en novembre 1984, un incendie survenant dans un centre distributeur de gaz de pétrole liquéfié (GPL) entraînait la destruction de tous les réservoirs du stockage parmi lesquels six sphères de 1 500 à 2 500 m³ et dix-huit cylindres de 250 m³. Neuf BLEVE (Boiling Liquid

Expanding Vapor Explosion) survenaient successivement sur une période d'une heure et quart, sans qu'aucune action puisse les interrompre. Elles donnaient lieu dans le cas des sphères, à des boules de feu de 300 mètres de diamètre rayonnant pendant plusieurs dizaines de secondes une puissance voisine de 10 000 Megawatt. Les traces d'une température de 500 °C furent trouvées après coup sur les façades exposées dans le quartier d'habitation venu s'établir à proximité du stockage. Des fragments de réservoirs de plusieurs tonnes furent projetés à plus de 1 200 mètres. Le nombre de morts et disparus s'éleva à 1 800.

Un mois après, en décembre 1984, survenait dans une usine chimique installée à Bhopal, au centre de l'Inde, l'accident industriel le plus meurtrier jamais connu. L'indisponibilité conjuguée de plusieurs systèmes de sécurité essentiels, dont la tour de neutralisation et la torchère, initiait une séquence accidentelle débutant par l'introduction intempestive d'eau dans un réservoir de méthylisocyanate. La réaction exothermique qui s'ensuivait conduisait au dégagement, sur l'agglomération proche, d'un nuage toxique faisant 2 500 morts et 60 000 blessés.

En mer du Nord, en juillet 1988, la plate-forme Piper Alpha était le siège d'une violente déflagration de gaz dans le compartiment des compresseurs conduisant rapidement, par destruction des cloisons coupe-feu, à un incendie généralisé et, au bout de 25 minutes, à la destruction des têtes de puits. Dès lors, le gaz brûlant directement à la sortie des conduites d'arrivée formait un immense chalumeau sous l'installation amenant sa perte totale. Sur les 226 membres de l'équipage, 167 trouvèrent la mort, les seuls survivants étant ceux qui avaient pu sauter directement à la mer d'une hauteur de 30 mètres dès les premiers instants.

Enfin, en juin 1989, dans une vallée de l'Oural proche de la ville d'Oufa, la rupture d'une pipeline de gaz de pétrole faisant partie d'un complexe chimique provoquait l'accumulation pendant plusieurs heures d'une nappe de gaz lourd dans les dépressions du terrain. Cette nappe, après avoir atteint le Transsibérien situé à 1 300 mètres, explosait au passage de deux trains, faisant 600 morts. L'explosion, ayant rasé la forêt sur un front de plus d'un kilomètre, s'avèrera, après calcul, d'une puissance de 3 kilotonnes soit 15 % de la bombe d'Hiroshima.

Quoique ne mettant pas en jeu des phénomènes aussi puissants, deux catastrophes, survenues dans la même période dans le transport maritime européen, ont rappelé par ailleurs la vulnérabilité des navires, notamment de ceux affectés au trafic des véhicules routiers ou passagers, et l'effet néfaste du relâchement des règles de sécurité en relation avec un rappel insuffisant des dangers.

En mars 1987, le ferry « Herald of free Enterprise » chavirait en quelques instants dans le port de Zeebrugge après avoir embarqué un paquet de mer par la porte d'accès restée non fermée. L'effet de carène liquide était alors renforcé par le glissement des véhicules insuffisamment arrimés, accélérant le retournement du navire ; 182 passagers et marins trouvaient la

mort dans l'accident. Trois ans plus tard, en avril 1990, entre la Norvège et le Danemark, le ferry « Scandinavian Star » prenait feu en pleine mer, faisant 159 morts. L'enquête indiquait que, sur l'équipage de 99 membres, composé de marins portugais et de stewards philippins, 90 étaient arrivés à bord quelques jours auparavant et n'avaient participé à aucun entraînement à la lutte contre l'incendie, ne connaissant ni le navire ni la langue des passagers.

Prise en compte actuelle des risques technologiques en France

En France, les domaines dans lesquels se manifeste le risque technologique sont historiquement contrôlés par des administrations différentes. Il s'agit des installations nucléaires, des installations industrielles (installations classées), des barrages, des pipelines, des infrastructures de transport, des flottes de transport.

Le ministère de l'Environnement intervient directement dans le contrôle des installations classées par l'action du Service de l'environnement industriel (SEI) et des Directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE, anciennement DRIR). Il exerce également une action technique auprès des différentes administrations de contrôle, afin de parvenir à une prise en compte homogène des risques technologiques dans les différents domaines, ceci par l'action de la Délégation aux risques majeurs (DRM).

C'est la loi du 19 juillet 1976 sur les installations classées qui a introduit dans le domaine industriel un souci de rigueur analogue à celui manifesté pour le nucléaire en instituant les études de danger. Dans celles-ci, l'exploitant doit justifier que les dispositions qu'il a retenues conduisent bien à un niveau de sécurité suffisant, évalué en étudiant les conséquences des accidents les plus graves raisonnablement envisageables. De telles études conduisent à la définition de dispositions qui seront spécifiées dans l'arrêté d'autorisation pris par le préfet. Elles sont par ailleurs mises à la disposition des citoyens lors de l'enquête publique.

Cette procédure a enclenché la mise en œuvre, particulièrement dans les industries chimiques et pétrolières, de dispositions techniques de prévention et de sauvegarde ayant un impact sensible sur l'amélioration du degré de sûreté des installations.

La loi nouvelle ne s'appliquait explicitement qu'aux installations autorisées depuis 1976. Faisant suite à l'accident de Seveso, les réflexions menées au niveau de la Communauté Européenne se concrétisèrent dans la publication de la directive Seveso du 24 juin 1982 relative aux installations existantes. Son application en France mena à l'élaboration ou

à la révision pour juillet 1989 d'études de danger et de plans d'urgence pour 330 établissements industriels antérieurs ou postérieurs à 1976. Ce sont finalement six cents études de danger qui ont ainsi été mises en chantier après l'extension de la directive Seveso aux stockages de matières dangereuses. Le transport des matières dangereuses par rail, route, voie fluviale et mer restait par ailleurs soumis à des règlements nationaux et internationaux à caractère détaillé dont l'ensemble était peu propice à l'établissement de procédures analogues aux études de danger. Le rapport du préfet JULIA, publié en 1986, aboutit cependant à une première remise en ordre de ce domaine, en amenant la création en 1987 de la Mission Transport des Matières Dangereuses (Mission TMD) contrôlant les différents services du ministère des Transports et chargée notamment de la refonte des règlements français de transport et du contrôle de leur application.

Une étape décisive fut enfin l'adoption par le Parlement français de la loi du 22 juillet 1987 à travers laquelle il manifesta, après l'accident de Tchernobyl, sa volonté de voir résolus les problèmes restant en suspens dans le domaine de la sécurité civile, notamment :

- l'établissement pour toutes les installations et ouvrages dangereux d'études de danger permettant de contrôler dans chaque cas le niveau de sécurité atteint après application des règles techniques et servant également de fondement aux plans d'urgence en définissant les séquences accidentelles à considérer ;
- la mise en place de plans particuliers d'intervention (PPI) pour toutes les installations et ouvrages dangereux afin de permettre l'organisation des secours extérieurs et la mise à l'abri de la population ;
- l'établissement autour des installations industrielles dangereuses de zones de sécurité où l'urbanisation nouvelle puisse être limitée, voire interdite ;
- un droit à l'information pour le public sur les risques majeurs auxquels il est exposé et sur le comportement à adopter en cas d'accident.

Les chantiers en cours dans le domaine du risque technologique

En matière d'installations classées, les études de danger réalisées dans le cadre de la directive Seveso ont révélé de nombreux cas où les zones de danger définies autour des installations anciennes englobent des sites déjà urbanisés. Il s'agit, tant en France qu'à l'étranger, d'un problème important concernant des dizaines de sites. Ces difficultés sont en cours de résolution au cas par cas sous le contrôle du SEI, en concertation entre les partenaires locaux (DRIRE, municipalités, industries).

Compte tenu de la nécessité d'ouvrir un large débat au plan national sur ce problème et de mettre en place une méthode basée sur l'exemple de cas concrets, le SEI a organisé sur le thème de la maîtrise de l'urbanisation deux séminaires, l'un en avril 1989 et l'autre en octobre 1990, lors desquels les élus locaux, industriels et fonctionnaires ont exposé l'avancement de différents cas en cours de résolution. Un guide de la maîtrise de l'urbanisation a pu être diffusé au séminaire d'octobre 1990, donnant les principes d'une méthode applicable de façon générale.

Un exemple connu de concertation réussie est celui de la petite ville de Saint-Gaudens, où l'usine de pâte à papier a pu conserver les stockages de chlore qui lui étaient nécessaires moyennant l'acceptation de dispositions de double confinement et l'institution d'une zone de danger de 500 mètres de rayon prise en compte dans les documents d'urbanisme, où toute construction sera désormais interdite.

Dans le cadre de ce premier chantier important et pour parvenir à ce que les zones de danger soient à la fois les plus réduites possibles et ne puissent être contestées, le SEI mène deux catégories d'actions de recherche ayant pour but :

- de contrôler les logiciels de calcul existants sur le marché ;
- d'exercer une veille technologique afin de promouvoir les moyens de prévention les mieux adaptés, notamment pour les stockages de produits dangereux (exemple : réservoirs cryogéniques ou enterrés).

Une action réglementaire est menée également dans ce sens par le SEI pour définir de nouvelles règles d'exploitation des dépôts de liquides inflammables (instruction technique du 9 novembre 1989) et des stockages de gaz combustibles liquéfiés (arrêté du 9 novembre 1989).

Enfin, à la suite des incendies survenus dans des dépôts de produits dangereux en 1987 à Bâle et en 1988 à l'usine Protex près de Tours, une circulaire publiée le 27 mars 1991 a établi la nécessité de mettre en place des bassins de rétention autour de ces dépôts. Cette circulaire impose également de procéder, lorsqu'il s'agit de produits phytosanitaires, dont l'incendie peut émettre des gaz très toxiques tels que l'acide cyanhydrique, à la détermination expérimentale de la composition des fumées d'incendie, qui devra figurer dans l'étude des dangers.

Un second chantier important, actuellement animé par la DRM, est la généralisation des études de danger, déjà réalisées pour les installations nucléaires ou industrielles, à toutes les installations et à tous les ouvrages soumis à une procédure d'autorisation.

En effet, la sécurité fait l'objet dans bien des domaines de règles techniques précises remises à jour en fonction de l'expérience, ainsi que de contrôles exigeants (barrages, pipelines et gazoducs). Dans d'autres domaines, l'inexistence de moyens de calcul appropriés a empêché jusqu'ici de faire un bilan suffisamment complet des risques, d'où il résulte

des points faibles dans la prévention. Par exemple, certains grands tunnels ne possèdent pas de système de désenfumage permettant la pénétration des secours en cas d'incendie ; de même, les règlements de sécurité des ports ne prennent en compte la proximité des agglomérations que de façon très empirique.

C'est ainsi qu'à la demande du Port Autonome de Marseille, a été mise en chantier en 1990 sous la conduite de la DRM, une recherche des accidents possibles et de leurs conséquences pour les appointements de Fos (produits chimiques, gaz liquéfiés et ammonitrates) en vue d'apporter une base plus satisfaisante au règlement de sécurité des ports maritimes. De même, il n'existait pas d'étude des accidents possibles dans les gares de triage. Une étude de risque a été réalisée en collaboration entre la DRM et la SNCF en 1990 afin de servir de base aux plans d'urgence en cours d'établissement pour l'ensemble des gares de triage françaises.

La DRM est intervenue directement dans le contrôle des dispositions devant assurer la sécurité des voyageurs dans le tunnel sous la Manche, notamment en participant à deux des quatre groupes de travail franco-britanniques assistant le Comité Sécurité et la Commission Intergouvernementale. Elle a fait prévaloir son point de vue concernant l'amélioration nécessaire des dispositions de protection contre l'incendie dans les wagons destinés au transport des véhicules (voitures et poids lourds), ainsi que dans la stricte limitation des transports de matières dangereuses. Elle a également obtenu de la Commission Intergouvernementale que celle-ci impose au concessionnaire une étude globale des risques du système de transport en tunnel, devant permettre de contrôler l'absence de faille dans le dispositif de sécurité. Cette étude servira également de base, par sa publication, à l'information du public sur les mesures de sécurité retenues.

Elle sera contrôlée par un ou plusieurs organismes tiers spécialisés en études de risque et de compétence internationale.

D'autres études sont en cours de lancement avec les professions concernées sur les tunnels alpins, les grands barrages, les canalisations de transport (pipelines de produits chimiques et pétroliers ainsi que gazoducs).

Un troisième chantier lié au précédent est en cours, mené par la Direction de la sécurité civile (DSC) en collaboration avec la DRM. Il s'agit d'établir les plans particuliers d'intervention là où ils n'existaient pas jusqu'ici ou d'adapter les plans antérieurs.

Un quatrième chantier a été ouvert, à la fois par le SEI et la DRM, afin d'améliorer l'information des citoyens sur les risques et sur les moyens de protection retenus. Les nombreux accidents survenant chaque année sur les pipelines et gazoducs enterrés, par suite des travaux entrepris par les riverains à proximité immédiate, prouveraient, s'il le fallait encore, la nécessité de cette information.

Dans les zones de grande concentration industrielle, les secrétariats permanents pour la prévention des pollutions industrielles (SPPPI) réunissant DRIRE, industriels, élus locaux et associations autour des thèmes de la pollution et des risques ont été multipliés. Trois ont été créés en 1990 à Lyon, Toulouse, Calais-Dunkerque, s'ajoutant aux deux qui existaient depuis plus de quinze ans à Fos-Berre et en Basse-Seine et qui avaient permis à la fois une amélioration importante de la prévention et une diffusion utile de l'information sur les risques dans les deux régions.

Enfin, une action de formation des professeurs des lycées et collèges est entamée depuis 1990, comprenant la mise en place de stages dans toutes les académies et la diffusion dans tous les établissements scolaires et documents pédagogiques sur les risques.

Un dernier chantier a été ouvert par la DRM en liaison avec la Mission TMD pour introduire certaines démarches de la sûreté industrielle dans les transports. Une étude est en voie d'achèvement avec le Bureau Véritas sur la modélisation des accidents des citernes de transport (citernes routières ou rail) ; elle débouchera sur une adaptation des règles techniques de construction des véhicules. D'autres études sont en cours pour évaluer les risques comparés liés aux transports de produits dangereux par les différents moyens possibles (route, rail, pipelines).

Perspectives à court et moyen terme

La mise en place d'études de danger dans les divers domaines du risque technologique correspond à une responsabilisation des industriels ou maîtres d'ouvrages qui, au moyen de ces études, sont désormais mieux à même d'analyser et de justifier la sécurité de leurs installations. On n'imagine pas qu'une étude de danger sur le stockage de gaz liquéfié accidenté à Mexico en 1984, aurait laissé dans l'ombre le danger présenté par le rapprochement excessif des réservoirs et des cuves, pourtant conçus individuellement selon le code de l'American Petroleum Institute.

La diffusion de ces études lors des enquêtes publiques conduit par ailleurs à ouvrir le débat, actuellement limité aux experts de l'Administration et de l'industrie, au public et aux associations. Il est en effet nécessaire d'asseoir le consensus existant entre le public et l'industrie sur une connaissance rationnelle plutôt que sur une acceptation passive des risques ouvrant la voie à des revirements d'opinion en cas d'accident.

Enfin, la généralisation des études de danger et des plans de secours correspond à une approche plus globale de la sûreté incluant à la fois la mise en place des dispositions préventives et la prise en compte du facteur humain. Les scénarios accidentels dégagés dans les études doivent en effet non seulement servir de base à la définition de mesures techniques et de

plans d'urgence, mais également permettre la formation et l'entraînement du personnel et contribuer à sa motivation.

Les orientations rappelées ici pouvaient apparaître, dans la pratique ancienne de la sûreté, essentiellement génératrices de surcoûts excessifs. Une conception qui commence toutefois à se répandre, est qu'il s'agit au contraire d'investissements permettant de prévenir des aléas coûteux en termes d'image de marque ou même de séduire un public de plus en plus attaché au respect de la Sécurité et de l'Environnement. Le domaine du transport Transmanche est l'un de ceux où apparaît le plus précocement cette orientation, puisqu'entre moyens différents proposés pour transporter les passagers, la sécurité au même titre que la rapidité, fait déjà l'objet d'arguments concurrents des tenants du tunnel et des partisans du ferry.

La gestion du risque nucléaire : élargir le cercle

Paul Ginot

Chargé de mission à l'Institut de protection et de sûreté nucléaire, conseiller technique au secrétariat général du comité interministériel de la sécurité nucléaire

Si depuis 1986 le risque nucléaire évoque la catastrophe de Tchernobyl, pour un grand nombre de personnes utilisant les radioéléments ou travaillant pour l'énergie nucléaire, ce risque fait l'objet de dispositions quotidiennes éprouvées. Mais des progrès restent à faire pour associer, en cas de contamination de l'environnement, les acteurs socio-économiques concernés par la gestion de la crise et rendre le risque nucléaire rationnel pour le plus grand nombre.

Le risque nucléaire évoque sans doute la catastrophe de Tchernobyl, au premier chef, pour le français non spécialiste. En fait, dans notre pays, le développement de l'usage de radioéléments et des rayonnements dans la recherche, les professions de santé et nombre d'industries ainsi que, bien sûr, la place prise par tous les rouages de l'énergie nucléaire font que la maîtrise de ce risque revêt des formes multiples, quotidiennes, familières et éprouvées pour un grand nombre de personnes. Les dispositions actuellement prises certes pour éviter les catastrophes et éventuellement leur faire face prennent donc leurs racines dans l'étude de ces cas extrêmes, mais également dans la pratique et la réflexion menées journellement par les exploitants, les experts et les pouvoirs publics concernés par le nucléaire.

Le parti a donc été pris, dans les lignes qui suivent, de parcourir à grands traits la gestion du risque nucléaire dans le cours de la vie normale, de la suivre dans les incidents qui viennent régulièrement la perturber et ensuite seulement d'aborder les accidents graves.

Quelques réflexions en forme de conclusion, portent sur la promotion du dispositif national en cas de crise grave. Ce dispositif aura atteint sa pleine efficacité lorsque les principaux acteurs du champ social et économique, et pas seulement les familiers du nucléaire, auront suffisamment d'éléments pour apprécier concrètement la menace. Il s'agit, en quelque sorte, de rendre pour tous ces intervenants le risque nucléaire rationnel. Des progrès restent à faire à cet égard.

La gestion du risque nucléaire en situation normale

Une bonne connaissance de l'effet des rayonnements...

Le risque nucléaire est lié aux effets nocifs produits sur les êtres vivants par les rayonnements issus de certains atomes ou, par extension, engendrés par certains appareils. Ces effets dépendent de la quantité et de la nature du rayonnement absorbé par les tissus. A fortes doses : des affections certaines : brûlures graves, destruction de tissus, dysfonctionnements organiques pouvant entraîner la mort. A plus faibles doses : des effets aléatoires observables statistiquement par une augmentation de la fréquence des cancers et des leucémies. A plus faibles doses encore : aucun dommage observable. Dans l'échelle des doses, la radioactivité naturelle, qui baigne la matière vivante depuis ses origines, peut être prise comme repère pratique d'innocuité.

En 1991, l'effet des rayonnements sur la santé de l'homme est estimé être bien connu, notamment par comparaison avec celui de nombre d'agresseurs chimiques ou biologiques.

Une Commission internationale de protection radiologique (CIPR) créée en 1928, l'Organisation mondiale de la santé (OMS), l'Organisation de coopération et du développement économique (OCDE) et l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), notamment, ont réuni des experts et tiré bénéfice des enseignements apportés par les irradiations contrôlées effectuées dans les hôpitaux, le suivi médical des survivants irradiés de Hiroshima et Nagasaki et de certains groupes de travailleurs, les enquêtes épidémiologiques ainsi que l'expérimentation animale. Des recommandations ont été tirées des connaissances accumulées et font l'objet d'un large consensus au niveau international.

... A permis d'asseoir une protection sanitaire prudente...

Les autorités des divers pays disposent ainsi depuis de nombreuses années de bases solides pour organiser la protection sanitaire des travailleurs et des populations de façon conservative lorsque la vie professionnelle et sociale suit son cours normal.

En France, les ministères chargés de la santé et du travail ont mis en place une réglementation et un système de contrôle en s'appuyant sur le Service central de protection contre les rayonnements ionisants (SCPRI). Cette organisation porte notamment sur le contrôle dosimétrique des travailleurs, la surveillance radiologique de l'environnement et la réglementation des effluents radioactifs relâchés dans l'environnement par les installations.

... Et des mesures de sûreté préventives concernant les installations et les transports...

Les laboratoires, les hôpitaux et les entreprises utilisant des radioéléments ont acquis le plus souvent en France des connaissances solides en radioprotection. A défaut, ils peuvent demander une assistance en la matière. Les exigences sanitaires étant clairement signifiées, il leur est possible de les prendre en compte dans la conception, la construction et l'exploitation de leurs installations.

Le rôle de l'Administration en matière de sûreté

On appelle sûreté, la démarche qui consiste à œuvrer pour prévenir les accidents ou pour limiter leurs conséquences. La sûreté nucléaire a dans ses objectifs de limiter l'exposition des travailleurs et des populations et en particulier de prévenir ou de limiter les rejets intempestifs de radioactivité dans l'environnement.

L'administration élabore la réglementation de sûreté, autorise, inspecte et éventuellement suspend ou sanctionne.

C'est la Commission interministérielle des radioéléments artificiels (CIREA) qui, au niveau du Premier ministre, assure le suivi des sources radioactives et des installations qu'utilisent l'industrie, les laboratoires et les hôpitaux, à l'exception de celles qui concernent le Commissariat à l'énergie atomique (CEA) et les entreprises (EDF, COGEMA, Technicatome...) qui exploitent des installations nucléaires importantes.

Une organisation particulièrement poussée concerne la sûreté nucléaire des réacteurs électronucléaires, des usines traitant le combustible nucléaire, des réacteurs de recherche, de certains irradiateurs et de certains grands équipements de recherche fondamentale. Ces installations, dites Installations nucléaires de base (INB), sont au nombre de 152. Elles relèvent de la Direction de la sûreté des installations nucléaires (DSIN) et des Directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE) des ministères chargés de l'Environnement et de l'Industrie. La DSIN s'assure de l'appui technique de l'Institut de protection et de sûreté nucléaire (IPSN) pour analyser les documents de sûreté émis par les exploitants et du concours de personnalités compétentes de l'Université et de l'Industrie pour éclairer ses avis. Au total, 500 personnes environ concourent directement à la sûreté des INB. Un millier d'inspections ont été effectuées en 1990.

Le transport des matières radioactives est réglementé par le ministère chargé des transports qui s'appuie sur sa mission du transport des matières dangereuses qui reçoit elle-même un appui technique de l'IPSN. Les combustibles nucléaires neufs destinés aux centrales et les combustibles nucléaires usés et fortement radioactifs qu'elles génèrent ainsi que toutes

quantités importantes de matières radioactives sont transportées avec des précautions particulières. La sûreté du transport est assurée par le colis, qui doit garder son étanchéité quelle que soit l'agression subie ; le choix du transporteur qui doit satisfaire à certaines exigences ; le choix des itinéraires qui ménagent notamment un gardiennage pendant les arrêts et un suivi en temps réel par l'administration pour une intervention rapide en cas de besoin. Ce suivi est confié à l'Échelon opérationnel des transports (EOT) de l'IPSN, cellule fixe centralisant tous les renseignements avant, pendant et après l'opération, ainsi qu'à la gendarmerie sur la route et à la SNCF le long du rail. Une cellule du Centre opérationnel de la direction de la sécurité civile (CODISC) reliée à l'EOT tient cette direction informée en permanence.

L'organisation des exploitants de l'industrie nucléaire

Les exploitants de l'industrie nucléaire, quant à eux, se sont donnés des moyens propres pour assurer la protection de leur personnel et la sûreté de leurs installations. Les Centres d'Etudes du CEA et les établissements de la COGEMA disposent de Services de protection contre les rayonnements (SPR), directement rattachés à la direction de l'établissement, qui veillent à la protection en routine des travailleurs. Ils président à la protection lors des opérations exceptionnelles et interviennent en cas d'incident ou d'accident sur le site.

EDF et le CEA ont chacun mis en place une Inspection générale de la sécurité nucléaire (IGSN) auprès de leur direction générale. Au CEA, des Inspecteurs de la sécurité des installations atomiques (ISIA) rapportent directement au haut-commissaire à l'énergie atomique, haut fonctionnaire et personnalité scientifique placé auprès de l'administrateur général pour le conseiller notamment en matière de sécurité. Un comité de radioprotection fonctionne à EDF à haut niveau.

Le rôle des organismes experts

La standardisation des centrales, l'existence d'exploitants puissants, compétents et peu nombreux – l'EDF, le CEA et la COGEMA – ainsi que la centralisation de l'administration ont favorisé le développement de ce montage et lui ont permis d'atteindre une bonne efficacité. Mais il faut également insister sur le rôle précurseur joué, dès les années 50, par le Commissariat à l'Energie Atomique dans l'acquisition des connaissances et le développement des sciences et techniques nucléaires. Lors de l'essor de l'énergie nucléaire en France, les pouvoirs publics et les exploitants ont trouvé au sein du CEA des experts pour asseoir la technique, la réglementation et le contrôle sur des bases solides. Le CEA poursuit de nos jours sa mission d'acquisition et de mise à disposition de compétences pour les installations existantes et celles qui leur succéderont.

Récemment, le souci d'une organisation, à la fois plus efficace et plus transparente, a conduit à mieux distinguer que par le passé le rôle des directions opérationnelles du CEA comme organisme public de recherche et de développement notamment au bénéfice de l'industrie nucléaire, et le rôle de l'IPSN, entité de recherche et d'expertise en matière de protection de l'homme et de l'environnement et de sûreté des installations notamment au bénéfice des autorités.

L'importance du retour d'expérience

Cette distinction en matière d'expertise entre les pouvoirs publics et les exploitants ne doit pas entraver un nécessaire dialogue entre les parties afin que les uns bénéficient des enseignements que les autres tirent de l'exploitation de leurs installations. Ce « retour d'expérience » est suivi avec une attention particulière par la DSIN qui voit dans l'analyse systématique des incidents d'exploitation une clef pour progresser dans la prévention des accidents. En 1989, cette direction a reçu et examiné 471 déclarations d'incidents.

Le rôle du Gouvernement et du Parlement

Placé auprès des ministres chargés de l'Environnement et de l'Industrie, le Conseil supérieur de la sécurité et de l'information nucléaire (CSSIN) est présidé par une haute personnalité scientifique et regroupe les représentants des forces vives du pays concernées par le nucléaire. Il procède à des auditions, fait établir des rapports et émet des recommandations et des avis. Sous son impulsion, une « échelle de gravité » a été élaborée pour faciliter la compréhension du grand public et des médias lorsque surviennent des incidents ou des accidents.

Auprès du Premier ministre, un collège de la prévention des risques technologiques fait des études et émet des recommandations à la demande. Récemment saisi par le ministre chargé de l'Industrie, il a donné son avis sur la gestion des déchets radioactifs à vie longue *.

Le Premier ministre peut réunir un Conseil interministériel de la sécurité nucléaire (CISN) pour faire le point de l'organisation de la sécurité, donner les impulsions nécessaires et coordonner les actions en tant que de besoin. Les avis de ce conseil ont poussé le Premier ministre à accentuer la transparence de l'information en demandant aux administrations et aux exploitants de publier régulièrement leurs mesures de surveillance radiolo-

* Voir dans ce même numéro : les risques technologiques en France : un entretien avec Dominique COUJARD, secrétaire général du collège de la prévention des risques technologiques.

gique de l'environnement. C'est ainsi que la DSIN tient à jour un serveur informatique rendant ces données accessibles à tous sur minitel (Code 36.14 - MAGNUC). Un secrétariat général permanent (SGCISN) a été mis en place pour mener des inspections générales, coordonner quotidiennement l'action des divers ministères, donner un avis sur les subventions accordées à l'expertise et à la recherche en matière de sécurité nucléaire et veiller à l'existence et au bon fonctionnement d'un dispositif national en cas de crise nucléaire grave.

Le Premier ministre a également dans des circonstances exceptionnelles demandé le rapport de l'Académie des Sciences. L'Académie s'est ainsi exprimée après l'accident de Tchernobyl sur l'opportunité de réviser à la baisse certaines bases de la protection sanitaire. Sa réponse a été négative.

Au niveau du Parlement, l'Office Parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques et les commissions compétentes de l'Assemblée Nationale et du Sénat mènent depuis peu des études approfondies sur les thèmes d'actualité du nucléaire. La sécurité et le risque nucléaire y tiennent une place importante. Ces organisations se sont ainsi penchées sur la gestion des déchets nucléaires à vie longue, les conséquences de l'accident de Tchernobyl et le contrôle de la sûreté et de la sécurité des installations nucléaires.

La gestion du risque nucléaire en situation d'urgence

Les urgences nécessitant une intervention ponctuelle le plus souvent légère

Chaque année, le transport par voie ordinaire de colis contenant des radioéléments destinés aux hôpitaux, aux laboratoires de recherche ou à l'industrie connaît une dizaine d'incidents pouvant entraîner une dissémination de radioactivité sur la voie publique. Un système d'identification des colis permet d'alerter les autorités.

S'ajoutent à ce lot, quelques incidents ou accidents dus à des manipulations dans un grand nombre d'entreprises utilisant les radioéléments, les laboratoires de recherche ou les hôpitaux. Certains ont affecté la voie publique. Jusqu'à ce jour, ces événements sont restés localisés.

Les transports de matières radioactives nécessitant un suivi comme il a été dit plus haut, créent également quelques situations d'urgence restées localisées jusqu'alors.

L'expérience quotidienne montre que toutes ces alertes sont restées à ce jour, en France, sans gravité. La vigilance ne doit pas se relâcher pour autant comme le rappelle l'accident survenu en 1987 à Goiania au Brésil.

Une source intense de radiothérapie, restée oubliée lors de la désaffectation d'un hôpital, a été répandue dans une population urbaine pauvre et très dense, causant des brûlures dont certaines ont été mortelles et un choc social et psychologique dramatique.

Face à ce risque radiologique disséminé, s'est progressivement mis en place un dispositif d'astreinte, d'alerte et d'intervention qui a pour but de caractériser rapidement l'événement, de neutraliser la source suspecte et, si besoin est, de nettoyer la zone contaminée.

En cas d'urgence, les sapeurs-pompiers sont les premiers à intervenir. Il existe au moins une équipe compétente par arrondissement. Cette équipe se rend très rapidement sur les lieux et effectue une première détection tout en alertant des moyens plus élaborés placés au niveau départemental, zonal et national.

Des moyens qui peuvent monter en puissance

20 Cellules Mobiles d'Intervention Radiologique (CMIR), mises en œuvre par la Protection civile, sont à la disposition des préfets. Relevant des armées, la Brigade des sapeurs-pompiers de Paris (BSPP) et la Brigade des marins-pompiers de Marseille (BMP) mettent 3 CMIR à la disposition de la Direction de la sécurité civile (DSC) du ministère de l'Intérieur. Ce dispositif se complète par l'implantation de véhicules appelés CMIR-G (Gémini), conçus par le SCPRI, qui permettent le contrôle de la contamination de l'homme et des échantillons de produits et de milieux - 4 CMIR-G sont actuellement disponibles.

Au niveau national, les Unités d'instruction et d'intervention de la sécurité civile (UIISC) que les armées mettent à la disposition de la DSC, ont 3 cellules formées à l'intervention radiologique. Tous ces moyens sont employés le plus souvent ponctuellement et isolément. Au besoin, une coordination, un suivi logistique et des conseils sont apportés par le Centre opérationnel permanent de la DSC, le CODISC ; la direction de l'intervention elle-même relevant du préfet concerné.

Le SCPRI dispose de 9 minicars, 2 semi-remorques et d'une voiture rail capable de se déplacer pour mesurer la contamination des personnes et des échantillons. Des laboratoires fixes à grande capacité de mesure sont affectés à la surveillance des milieux et des produits. Un réseau de surveillance automatique de l'environnement et 120 stations et points de prélèvements répartis sur le territoire (réseau TELERAY) complètent son dispositif de veille et de caractérisation. Le Service Central s'assure à chaque événement que les gestes nécessaires pour assurer la santé des travailleurs et du public ont bien été faits et émet un communiqué donnant l'avis officiel du ministère chargé de la santé.

Dans chaque centre d'études du CEA (Saclay, Fontenay-aux-roses, Grenoble, Cadarache, Vallée du Rhône) et dans trois établissements de la

COGEMA (La Hague, Marcoule, Pierrelate), la direction de l'établissement tient à la disposition du préfet, ou de tout demandeur en difficulté, des équipes mobiles d'intervention dites de premier ou de deuxième échelon, avec des moyens plus ou moins lourds suivant la gravité du cas à traiter. Les laboratoires d'analyse et les services médicaux du travail des Centres et établissements se tiennent également à la disposition des autorités locales. Chacun de ces huit établissements est plus particulièrement désigné pour répondre aux besoins des départements qui lui sont proches. La métropole a ainsi été quadrillée en zones d'intervention de premier et de deuxième échelon (ZIPE et ZIDE). Au niveau central, l'IPSN dispose enfin de moyens spécialisés d'intervention.

Préfectures, DSC, SCPRI et CEA sont organisés pour se tenir mutuellement informés de ces incidents qui, encore une fois, restent le plus souvent bénins et localisés.

Les cas d'irradiation et de contamination graves

On compte environ 250 accidentés dans le monde ayant eu des conséquences radiologiques graves immédiates, imputables aux rayonnements : parmi ceux-ci, on compte 40 décès provenant de réacteurs électronucléaires (28-Tchernobyl, 12-propulsion navale), 29 décès provenant de sources radioactives utilisées par l'industrie ou les hôpitaux et 9 provenant d'expériences de laboratoire directement liées à la fission de l'uranium.

La France, quant à elle, a soigné depuis 1958, 18 irradiés graves, tous en provenance de l'étranger, dont 10 algériens et marocains, personnes du public ayant en toute ignorance manipulé des sources de gammagraphie égarées sur la voie publique à la suite de chantiers.

Dans ces cas d'irradiation et de contamination graves, il s'agit de porter secours à des personnes bien déterminées, jusqu'à ce jour en petit nombre, et de leur prodiguer des soins qui relèvent d'une discipline en pleine évolution : la radiopathologie.

L'Institut Curie, les hôpitaux Gustave Roussy et Saint-Louis, notamment, ainsi que le service de santé des armées ont acquis en France une compétence reconnue en matière de traitement. Le succès de l'intervention médicale est dépendant de la connaissance que l'on peut acquérir sur la dose reçue, de la nature du rayonnement et de la répartition de l'exposition dans l'espace et le temps. L'IPSN a mis au point, à cet égard, des moyens physiques et biologiques de diagnostic et de pronostic et travaille en liaison très étroite avec les hôpitaux.

Le SCPRI dispose d'un centre d'observation et d'accueil pour ces cas graves. Plusieurs hôpitaux civils et militaires répartis sur la métropole ont des conventions pour accueillir et soigner les travailleurs plus particulièrement exposés tels que ceux d'EDF, du CEA et de la COGEMA.

Les menaces de satellites munis de réacteur nucléaire

A trois reprises, des satellites d'observation soviétiques munis de générateur électrique nucléaire ont menacé les populations de la planète : COSMOS 954 tombé en 1978 dans le grand nord canadien, COSMOS 1402 tombé en 1983 dans l'océan indien et COSMOS 1900 envoyé en 1988 sur orbite de sécurité à 700 km d'altitude par un système passif de sécurité qui a heureusement fonctionné lors de la rentrée dans l'atmosphère.

L'expertise canadienne et américaine exercée sur les débris de COSMOS 954 est jusqu'à ce jour la seule base sur laquelle les autorités peuvent s'appuyer pour arrêter des contre-mesures de protection de la population. La menace consiste en débris, certains volumineux, présentant un danger d'irradiation grave à proximité immédiate. Une contamination surfacique légère a également été observée. Les surfaces concernées sont considérables : 50 000 km².

En 1988, coordonné par le SGCISN, s'est mis en place en France, un système d'alerte et d'intervention adapté à la menace. Le Centre national d'études spatiales (CNES) a assuré, en liaison avec la NASA, le suivi du satellite et les prévisions de sa chute. Le CEA a élaboré une stratégie pour repérer par hélicoptère les débris et les zones contaminées et traiter les données. L'armée de l'air était chargée de la logistique et du contrôle des moyens aériens. Les moyens aériens et terrestres de la DSC ainsi que ceux des Centres et établissements du groupe CEA étaient en alerte. Il en était de même de la gendarmerie sur tout le territoire.

Le dispositif devait être dirigé au niveau politique par une cellule de crise située au cabinet militaire du Premier ministre et au niveau opérationnel par le CODISC, avec une représentation des départements ministériels et des préfets de départements concernés.

Cette opération, heureusement sans objet, a permis d'utiles réflexions sur la contamination des zones étendues : un problème important aurait été de discerner les débris radioactifs du satellite dans la multitude des anomalies de la radioactivité ambiante. En cas de chute, même en zone habitée, on ne s'attendait pas à une menace sanitaire très sévère mais à une émotion publique entraînant de fausses alertes, des interpellations des autorités et des organismes compétents et à une pression médiatique forte. A cet égard, il est apparu clairement que les problèmes d'information du public et des médias auraient mérité une préparation plus poussée.

Face aux catastrophes nucléaires...

La centrale nucléaire de Three Mile Island (USA), en 1979, a tenu le monde en haleine par un accident qui a détruit le cœur du réacteur. La bonne tenue du bâtiment renfermant l'installation nucléaire, précisément conçu pour maintenir confinés les produits radioactifs dans des conditions

très sévères, a permis d'éviter une dissémination dangereuse de radioactivité. Les relâchements se sont limités au xénon radioactif qui n'entre pas dans le métabolisme des organismes vivants. Les conséquences radiologiques dans l'environnement ont été minimales. Les travailleurs, la population, les milieux et les produits n'ont pas été affectés au plan sanitaire. Mais l'émotion a été considérable et les conséquences ont été importantes pour l'attitude vis-à-vis de l'énergie nucléaire.

A Windscale (GB), en 1957, de l'iode radioactif issu d'un réacteur a contaminé l'environnement. Les pouvoirs publics ont eu à contrôler les livraisons de lait et à en interdire certaines. Les irradiations des travailleurs et de la population sont restées à l'intérieur des quantités admissibles.

A Kysthtym (Oural, URSS) en 1957, mais l'événement n'a été analysable en occident qu'à partir de 1889, une explosion chimique a affecté un stockage d'effluents hautement radioactifs et une radioactivité importante, notamment du strontium radioactif, s'est répandue au fil des vents dominants. Les autorités ont eu à prendre des mesures d'évacuation d'urgence -10 000 personnes évacuées pendant un an et demi - puis à gérer une zone protégée avec des conditions particulières de consommation et d'exploitation agricole. Dans la limite de contamination de 0,1 curie par km², utilisée comme repère, 23 000 km², 217 agglomérations et 270 000 personnes ont été concernés.

Enfin, le 26 août 1986, un des réacteurs de la centrale de Tchernobyl (Ukraine, URSS) s'est emballé et a explosé. Une fraction importante des produits radioactifs du cœur du réacteur a été libérée dans l'environnement. Un incendie qui a duré 10 jours a dispersé, après passage à haute altitude, la radioactivité sur des milliers de kilomètres. Cette radioactivité a été mesurable sur une bonne partie de l'hémisphère nord, y compris la France. Environ 240 intervenants sur le site ont subi des irradiations et des contaminations graves -28 d'entre elles en sont mortes dans les jours qui ont suivi. 17 000 enfants ont subi une irradiation de la thyroïde exigeant un suivi médical. 116 000 personnes ont été rapidement évacuées. 73 000 nouvelles évacuations ont été planifiées pour éviter une irradiation inacceptable à terme. La superficie des zones à risque dépasse 25 000 km². Tous les observateurs ont été frappés par l'ampleur des réactions d'ordre psychosociologique qui se sont rapidement développées. Les milieux et les produits agro-alimentaires ont été affectés sur de très larges zones, les principaux contaminants étant l'iode pendant quelques semaines et le césium pour de nombreuses années.

... La réponse des ingénieurs...

L'accident de Three Mile Island a donné lieu à un travail d'analyse de sûreté considérable qui a accéléré l'essor de cette discipline, tant pour

prévenir les accidents graves que pour en prévoir le déroulement et en limiter les conséquences. Une nouvelle approche théorique est née et l'interface homme-machine a été revue.

En matière de sûreté, l'accident de Tchernobyl a provoqué la comparaison entre les réacteurs soviétiques et les nôtres. Etant donné les différences, ni nos conceptions ni nos pratiques n'ont été fondamentalement remises en cause.

Une organisation de crise particulièrement fouillée a été mise en place et s'est progressivement rodée pour les installations nucléaires de base et plus particulièrement pour les centrales nucléaires. Des procédures de conduite en situation anormale ont été élaborées. Les équipes de conduite reçoivent un entraînement sur simulateur pour la conduite en situation d'urgence. Dans chaque site de centrale, un « ingénieur sécurité radioprotection » (ISR) est en astreinte, prêt à renforcer l'équipe de conduite en cas d'anomalie. Si la situation risque de s'aggraver, des moyens et des hommes supplémentaires sont mobilisés pour aider le personnel de conduite à maîtriser la situation et des dispositions sont prises pour protéger le personnel et avertir les autorités. Ces éléments sont consignés dans le « plan d'urgence interne » (PUI) dont le déclenchement est de la responsabilité du directeur de la centrale.

Au niveau central, au Service de la production thermique (SPT) d'EDF à la Défense, six équipes d'experts en sûreté et en radioprotection assurent une astreinte par roulement et sont disponibles dans l'heure. Le constructeur Framatome leur apporte son support. Au siège, rue Louis Murat à Paris, le directeur du SPT fait la synthèse et coordonne pour EDF tant la gestion technique que la gestion médiatique de la crise. La direction générale se tient informée et intervient en tant que de besoin, auprès des autorités et des médias notamment.

Une astreinte existe également au ministère de l'Industrie. La DSIN arme un centre de crise relié au Centre technique de crise (CTC) situé à l'IPSN, plus spécialement chargé de prévoir le déroulement de l'accident et d'en évaluer les conséquences radiologiques possibles. Ce CTC dispose de documentations et d'outils informatiques et d'un réseau d'experts qu'il peut convoquer rapidement.

Des liaisons spécialisées, une audioconférence permanente et des connexions informatiques avec les ordinateurs de la centrale permettent un dialogue efficace entre EDF, la DSIN et l'IPSN.

Les rôles respectifs sont clairs : EDF est chargée de ramener l'installation à un état sûr, l'IPSN prévoit, y compris le pire pour la DSIN qui porte un jugement sur la situation et son évolution possible et en fait part officiellement aux autorités.

Les équipes centrales s'entraînent 6 à 7 fois par an avec tour à tour l'un des 20 sites de centrales.

... La réponse des médecins...

Les instances internationales ayant pour vocation de faire des recommandations en matière sanitaire – CIPR, OMS, OCDE, AIEA – ont fait le constat que les règles très prudentes qui président à la protection des travailleurs et des populations en situation normale pourraient devenir inapplicables en cas de contamination de l'environnement. En particulier les effets négatifs que produisent inévitablement certaines contre-mesures de protection, tels que le confinement à domicile, l'évacuation et les restrictions de consommation, doivent être considérés. Il faut trouver un optimum entre l'effet sanitaire positif espéré de la contre-mesure et les éventuelles nuisances que cette dernière peut causer, notamment en matière sociale et économique. La CIPR a élaboré de nouvelles recommandations, basées sur le calcul prévisionnel de la dose qui laissent une marge d'appréciation aux autorités.

En cas d'urgence, en France, ces recommandations seraient très généralement prises comme référence notamment par les pouvoirs publics mais le ministère de la Santé, conseillé par le SCPRI, émettra pour chaque cas un avis officiel approprié sur la conduite à tenir.

... Le débat sur les denrées agro-alimentaires...

Les problèmes soulevés après Tchernobyl par la circulation des denrées agro-alimentaires ont conduit les Communautés Européennes à fixer des niveaux au-delà desquels la commercialisation des produits est interdite. Ces niveaux seraient appliqués automatiquement en cas de crise jusqu'à ce que la Communauté arrête des chiffres ou des mesures adaptés à la situation.

... L'organisation de la sécurité civile...

La loi et la réglementation incluent le risque nucléaire dans l'ensemble des risques technologiques, avec des dispositions qui lui sont particulières. Sur des schémas établis par la Direction de la sécurité civile, les préfets des départements concernés dressent des plans d'urgence. Ces documents organisent la veille et l'alerte, désignent les intervenants, dressent la liste des contacts à prendre et des moyens disponibles et définissent une organisation de crise, pour porter secours, informer et prendre toutes dispositions nécessaires. Les uns, dits ORSECRAD, considèrent les dangers liés aux produits radioactifs et aux rayonnements en général. Les autres, dits plans particuliers d'intervention (PPI) concernent chaque installation à risque. De la même façon, les transports de matières radioactives sont couverts par des plans d'urgence, dits plans de secours spécialisés (PSS). Un schéma de plan post accidentel (PPA) destiné à

couvrir les cas où les zones étendues sont effectivement contaminées est en cours d'élaboration.

Ces plans d'urgence sont élaborés et, si besoin est, déclenchés et conduits par le préfet du département concerné. Les départements limitrophes peuvent faire partie des plans. Des plans zonaux et des dispositions nationales permettent d'apporter des moyens de secours supplémentaires si nécessaire. Au niveau central, le CODISC assure une veille permanente avec un système d'astreinte d'experts nucléaires. En cas d'urgence, il suit les événements, informe les autorités et achemine les secours.

Les distances que doivent couvrir les plans ont fait l'objet d'un débat, qui n'est pas clos, entre la DSC et l'IPSN. Pour les contre-mesures de protection quasi réflexes des PPI des centrales nucléaires, les distances qui servent actuellement de repère sont de 5 km pour l'évacuation et de 10 km pour le confinement à domicile. Les distances repères du PPA atteignent plusieurs centaines de kilomètres pour tenir compte des directives européennes sur la commercialisation des denrées contaminées. Il est évident, en fait, que chaque cas demandera des dispositions appropriées, tant le climat, la saison, la météorologie, les cultures, l'élevage et les pratiques peuvent conduire à des situations différentes.

... Et le dispositif national de crise

Les lignes qui précèdent montrent qu'un accident nucléaire grave ou simplement la menace d'un tel événement, est susceptible d'affecter de nombreux rouages de la vie sociale, économique et politique. Les acteurs de la crise, désignés ou spontanés, deviendraient rapidement légion. Il revient au secrétaire général du comité interministériel de la sécurité nucléaire d'élaborer un dispositif qui rende cohérente l'action de l'administration et qui aborde l'événement sous tous ses aspects : technique, social, économique et médiatique. Tel est l'objet d'une série de directives, de circulaires et de notes d'orientation interministérielles dont la dernière en date conclut une évaluation du dispositif effectuée en 1990 et 1991.

L'exercice Jacques CŒUR et la directive SGSN 1 444

En juin 1990, un accident grave a été simulé sur la centrale nucléaire de Belleville-Sur-Loire. Une première journée a été consacrée à l'installation elle-même et le PUI et le PPI ont été déclenchés. Une deuxième journée a porté sur la contamination fictive de zones étendues et plusieurs thèmes du PPA ont été abordés. L'EDF, l'administration centrale et la préfecture du Cher à Bourges ainsi que 17 journalistes sous contrat et 30 représentants des élus, des agents économiques et des habitants locaux ont été les acteurs de cette manifestation.

L'évaluation qui a suivi, a porté sur l'ensemble du dispositif national de crise, en centrant l'examen sur le recueil et l'exploitation des données radiologiques venant des zones contaminées, l'organisation du travail auprès du préfet de département, la gestion sociale de la crise, la gestion médiatique ainsi que la sensibilisation, la formation ou l'entraînement des diverses catégories d'intervenants.

Les principales conclusions ont été les suivantes. L'organisation, mise en place depuis cinq ans au moins pour couvrir les centrales elles-mêmes, peut être considérée comme arrivée à maturité. En revanche, les dispositions prévues pour gérer la vie sociale et économique en cas de contamination de zones étendues demandent encore des ajustements. Des propositions ont été formulées. Après avoir consulté les principales autorités concernées par l'organisation de crise, le secrétaire général du Comité interministériel de la sécurité nucléaire a proposé un certain nombre d'orientations et de dispositions au Premier ministre.

Ce dernier les a accepté en signant la directive interministérielle SGSN 1444 du 1^{er} juillet 1991.

Réflexions sur la gestion sociale des crises nucléaires

La directive 1 444 porte sur deux grands thèmes qui concernent la gestion du risque nucléaire lorsque des zones étendues sont contaminées : le recueil et l'exploitation des données et la diffusion des informations correspondantes d'une part, la formation des intervenants et leur entraînement par des exercices d'autre part. Elle donne également des instructions pour améliorer la gestion médiatique de la crise en général.

Le fil directeur qui sous-tend la plupart de ces instructions est la sauvegarde des fonctions sociales et leur passage de la vie normale à l'état d'urgence. Dès lors que les populations et l'environnement sont concernés, les intervenants deviennent légion : élus, agents sociaux et économiques, médias, associations... On ne saurait faire appel sans grand risque à une organisation de crise confiée à des spécialistes et à quelques grands responsables, dans laquelle ces personnes n'auraient pas de place. Et ce pour deux raisons : leur contribution à la gestion de la crise est des plus précieuses ; leur mise à l'écart ne peut qu'être hasardeuse.

L'utilité de ces acteurs multiples s'impose, en effet, si l'on fait le constat que les mécanismes complexes qui, dans notre pays régissent la vie sociale et économique, sont soumis à des régulations multiples et incessantes qui s'exercent à tous les niveaux, et non pas seulement dans les ministères ou à la préfecture des départements concernés. La crise sera d'autant mieux gérée que chacun restera à son poste et effectuera les gestes que sa fonction exige.

Leur mise à l'écart par l'administration de l'État créerait par ailleurs une situation incertaine, voire dangereuse. Le maire, le médecin, le vétérinaire, le pharmacien, le ramasseur de lait, le directeur d'école et le responsable d'une grande surface de distribution vont être avides d'informations en cas de crise et se tourner vers qui pourra en donner : l'administration, les organisations de surveillance radiologique que mettent en place certains conseil régionaux, certaines associations, des experts spontanés... Le marché de l'information et des avis sera sans doute plus saturé que vide. Sans évoquer la malveillance, et tout en reconnaissant l'utilité de ces sources multiples dans l'organisation actuelle, l'administration de l'État, en s'appuyant sur ses services centraux et locaux et sur les institutions spécialisées qu'elles contrôle, est la mieux placée pour confirmer chacun dans sa fonction, sauvegarder la structure économique et sociale des régions concernées et mobiliser si besoin est toutes les ressources du pays.

Ces considérations ont des conséquences concrètes pour l'élaboration des informations et pour leur diffusion. Le rôle des centres d'expertise, les données qui doivent alimenter ces derniers et les vecteurs d'information dont ils doivent disposer, sont à redéfinir dès lors qu'il ne s'agit plus seulement de préparer les décisions d'un état-major à partir de chiffres officiels mais encore de servir en parallèle de très nombreux circuits socioprofessionnels, avec l'obligation de tenir compte des chiffres et des propos qui jailliront spontanément.

Elles ont également des conséquences pour l'organisation des postes de commandement. Aujourd'hui bien gérés pour porter secours de façon ponctuelle avec des moyens précis, ces PC sont moins préparés à une démultiplication des acteurs.

Ces propos ont aussi des conséquences pour la formation et l'entraînement des personnes. C'est la raison pour laquelle, la directive 1444 demande qu'à cet égard, une place soit trouvée pour les élus, les agents sociaux et économiques et les médias locaux. Une mention particulière est faite des commissions locales d'information mises en place auprès des installations à risque.

Il faut noter enfin que cette approche sociale de la gestion des crises nucléaires n'est pas spécifique au risque nucléaire lui-même. Elle tire bénéfice des études faites sur les grands accidents ou catastrophes récentes – Nantes, Nîmes, Tours...

L'université, le CNRS mènent une recherche théorique sur ces questions. Le secrétariat général de la Défense nationale et l'IHESI animent des groupes de travail à vocation plus opérationnelle sur ces problèmes. Tous ces pôles de réflexion ont désormais une place dans le cercle où s'élabore la gestion du risque nucléaire. Ils doivent y rejoindre les services compétents des ministères chargés de l'industrie, de la santé et de l'intérieur ainsi que les exploitants et les experts, pour ne citer que ceux qui œuvrent depuis de nombreuses années sur le plan technique et opérationnel pour prévenir les accidents ou limiter leurs conséquences immédiates.

Notes bibliographiques

- Documents techniques

LIBMANN (J), *Approche et analyse de sûreté des réacteurs à eau sous pression*, INSTN - CEA/SACLAY, mai 1987.

BERTIN (M), *Les Effets biologiques des rayonnements ionisants*, EDF/Équipement, juillet 1989.

Mémento de la sûreté nucléaire en exploitation, EDF/SPT, juin 1990.

- Réglementation française

Recueil des textes relatifs à la coordination interministérielle en sécurité nucléaire. Journal Officiel n° 1 615, 1988.

La France et la sécurité nucléaire, SGSN 417, Imprimerie nationale, février 1990.

« Protection contre les rayonnements ionisants », décret du 8 avril 1988.

- Organisations internationales

Contre-mesures et prises de décision pour les conséquences hors site d'un accident sur une installation nucléaire, collection Sécurité 86, AIEA 1987.

Accidents nucléaires, niveaux d'intervention pour la protection du public, AEN/OCDE, Paris 1989.

Conduite à tenir en cas de surexposition, CIR-OMS n° 84.03.

Situations de crise

Table ronde

De la gestion prévisionnelle à la gestion opérationnelle des crises *

Malgré une évolution notable des mentalités, le passage de la gestion prévisionnelle à la gestion opérationnelle des crises soulève bon nombre de problèmes. L'imprévu des situations, les rapports complexes entre les acteurs concernés et les luttes d'intérêts, restent des obstacles majeurs. Un premier remède réside dans une meilleure éducation des citoyens, et un apprentissage plus systématique de la crise et de ses conséquences.

Alain LE SAUX

Messieurs, je voudrais d'abord vous remercier d'avoir répondu à l'invitation de l'Institut des Hautes Etudes de la Sécurité Intérieure afin de débattre autour de cette table sur le thème « de la prévention à la crise ».

Ces dernières années, un certain nombre d'événements ont rappelé que l'ensemble des catastrophes, qu'elles soient naturelles ou technologiques, avait la capacité de générer des crises difficiles à maîtriser aussi bien pour les élus que pour les responsables territoriaux représentants du Gouvernement dans les départements et les régions. Chaque crise, que ce soit celle de Nîmes, suite à l'inondation de la ville ; celle de Nantes ou de Tours, suite à des accidents technologiques, nécessite une réponse spécifique.

La première question que je souhaiterais vous poser pour rentrer dans le débat est de savoir si la prévention, par l'organisation qu'elle connaît

* Table ronde tenue à l'IHESI, le 3 juillet 1991, animée par Alain LE SAUX, directeur scientifique du Comité international métropolis risques majeurs, et avec la participation de MM. Raymond AVRILLIER, responsable de la Commission « nucléaire » de la FRAPNA (Fédération Rhône-Alpes de protection de la nature), Marc BECAM, ancien ministre et maire de Quimper lors de la catastrophe de l'Amoco Cadiz, Paul BERNARD, préfet de la région Rhône-Alpes, Jean-Jacques CARON, chef du bureau de la coordination opérationnelle à la direction de la sécurité civile, et Vincent LAFLECHE, sous-directeur chimie, pétrole et risques industriels au service de l'environnement industriel (ministère de l'Environnement).

aujourd'hui en France, n'est pas finalement le moteur de certaines situations de crises ? La prévention est essentiellement dirigée par l'État, mettant peu en jeu les acteurs locaux, notamment les élus, les associations et un certain nombre de partenaires de la société civile. Cependant, lorsque la crise survient, ces acteurs sont obligés de travailler ensemble. Ne pensez-vous pas que cette soudaine association suscite un réel problème ?

Marc BECAM

Non, je ne crois pas. Il paraît impossible de parvenir à sensibiliser vraiment l'ensemble des partenaires lorsque nous ne sommes pas en période de crise.

Je ne pense pas qu'on puisse organiser des répétitions générales. La prévention étant entre les mains de l'État essentiellement ou des directives de l'État, on ne pourra pas mobiliser l'ensemble des acteurs, me semble-t-il, sur un risque qui n'apparaît pas et qui éventuellement n'est même pas imaginé.

Paul BERNARD

Je serais un peu plus nuancé. Si l'État a la responsabilité de la prévention, je la tiens pour légitime. L'État a dans sa mission permanente d'être « le guetteur de la cité », doté d'une capacité d'expertise. Il est donc normal, grâce aux moyens dont il dispose, qu'il soit en première ligne en matière de prévention. Mais depuis quelques années, l'État est de moins en moins seul. Cela tient à l'évolution des mentalités. Les notions de sécurité, de défense ou d'environnement ne sont plus seulement associées aux contraintes imposées par l'État. Peu à peu, chacun les intègre dans son comportement. Prenons l'exemple de la sécurité routière, accrocher sa ceinture est devenu aujourd'hui un réflexe automatique qui permet une réduction des risques.

Il en va de même des industriels. Dernièrement, j'ai visité, avec le ministre de l'Environnement, une importante industrie chimique de la région de Lyon. J'ai été impressionné de voir à quel point les industriels prenaient en compte la dimension environnement/sécurité et ce très en amont. L'industriel ne considérait plus ces mesures comme des contraintes mais comme un élément de sa propre compétitivité. En définitive, les intérêts publics recourent les intérêts financiers. Le discours tenu aux citoyens, les incitant à prendre en compte les mesures de sécurité, quelle qu'elles soient, n'est plus ressenti comme un discours moralisateur ni comme un discours policier. Les relations se trouvent facilitées grâce à une meilleure compréhension et à l'adhésion d'un plus grand nombre.

Raymond AVRILLIER

Je crois que la situation de pré-crise, qui est celle de toute situation normale, se prête à des actions de prévention. Ces actions nécessitent

l'association de tous les acteurs, qu'ils soient élus, représentants territoriaux ou représentants d'associations. Les associations ont un rôle très important dans cette phase. Je pense que cette forme de débat préalable n'est pas moteur de crise mais au contraire force de cohésion dès lors qu'il est mené de façon contradictoire et en respectant le pluralisme de l'expertise.

L'État qui a une légitimité naturelle à être le gestionnaire et le garant de la sécurité collective doit mener, de fait, une mission de coordination. La gestion de la crise ne doit pas, à mon avis, reposer sur un modèle militaire mais sur un principe d'association et de cohésion sociale qui permette la gestion par – et de – de l'ensemble des habitants, notamment lors des évacuations de population. Les conditions même dans lesquelles sont conçues les actions de prévention peuvent être source de cohésion en cas de crise.

Paul BERNARD

Pardonnez-moi de vous interrompre, mais sur ce point, je tiens à souligner que la prévention même si elle est à l'initiative de l'État n'est plus seulement régaliennne, elle devient inévitablement concertée et appelle la collaboration. Je citerai l'exemple du « couloir de la chimie » tel qu'il est nommé à Lyon. L'État a pris l'initiative de rassembler les différents partenaires au sein d'un secrétariat permanent sur les risques industriels de la région lyonnaise, appelé le SPIRAL. Sous la présidence du représentant de l'État, on retrouve les collectivités locales, les associations, les industriels, et les associations dont un représentant de la FRAPNA (Fédération Rhône-Alpes de la protection de la nature). Le dialogue n'est pas toujours facile entre des partenaires qui n'ont pas le même langage et qui s'ignoraient il y a encore peu de temps. Les industriels étaient un peu effrayés à l'idée de se trouver à côté des associations, et réciproquement. Désormais, une fois par an, une conférence générale se tient en présence de la presse. Pour revenir à votre question initiale, tous les partenaires ont beaucoup évolué. Je suis frappé de voir en quelques mois les progrès de cette prise de conscience. Il y a des comportements totalement nouveaux et assez « révolutionnaires » compte tenu des craintes respectives des uns et des autres.

Marc BECAM

Il me semble nécessaire de préciser la notion de crise. Il existe au moins deux types de risques : le risque majeur, la catastrophe imprévisible mais également les risques plus minimes mais plus fréquents.

Alain LE SAUX

Nous sommes là pour parler de la crise. Or la crise est multiforme, elle prendra des aspects différents selon les partenaires. Le déversement de

lait en quantité très importante dans une rivière peut poser tout un tas de problèmes par rapport à l'écologie locale et peut générer une situation de crise qui ne sera que micro-locale. Cela n'aura peut-être pas le rebondissement d'un événement comme l'Amoco Cadiz mais cela demeure une crise. Les mêmes questions se posent : quelles ressources mettre en œuvre ? Comment traiter toutes les implications ? Quelle place faut-il donner aux médias ? Une crise génère souvent d'autres crises.

Vincent LAFLECHE

Je voudrais revenir sur la question initiale : la difficulté qu'il y aurait à faire travailler ensemble différents partenaires. En matière de risques industriels, il existe aujourd'hui une réelle demande extérieure.

Il est vrai qu'il y a une dizaine d'années, les décisions en matière d'environnement industriel se jouaient entre deux personnes : le directeur de l'usine et le responsable local du service des mines. Aujourd'hui, l'Administration doit motiver les décisions qu'elle prend, elle doit être en mesure de les expliquer.

Il est difficile de mobiliser les différents acteurs sur la préparation de plans d'urgence.

En revanche, il existe d'autres mesures de prévention. Dans le domaine du risque industriel, il y a deux types de mesures qui mobilisent l'ensemble des partenaires concernés :

- d'une part, la maîtrise de l'urbanisation qui oblige les industriels, les élus et les services de l'État à discuter ensemble. A titre d'exemple, il y a quelques années, un élu m'indiquait qu'il n'était jamais entré dans les usines de sa commune. De son côté, un directeur d'usine m'expliquait qu'il ne pouvait pas avoir de contact avec le maire de la commune dans laquelle son entreprise était implantée parce que sa direction générale le lui interdisait ;
- d'autre part, l'information préventive du public.

Ce sont des dossiers concrets sur lesquels la loi a fixé des exigences et sur lesquels nous avons également des rendez-vous européens. Ces deux politiques obligent les partenaires de demain, pour une crise éventuelle, à travailler aujourd'hui ensemble.

Raymond AVRILLIER

Si vous le permettez, il n'y a pas seulement le problème des acteurs concernés par les situations de pré-crisis, de prévention, il y a également les modalités du débat préalable qui sont importantes. J'ai été confronté, en tant que représentant de la FRAPNA, à la réticence d'un certain nombre d'acteurs, en particulier les industriels, à faire connaître les incidents se produisant dans les usines en temps normal. Or nous considérons que les incidents sont souvent des signaux d'alerte permettant de prévenir des catastrophes. De ce point de vue, il y a encore beaucoup

de choses à mettre en œuvre pour que les conditions de rassemblement des acteurs ne soient pas simplement le désir de mieux se connaître mais aussi une volonté d'accepter le débat et de se donner une méthode de travail incluant l'expertise contradictoire et l'analyse des incidents antérieurs. On a souvent analysé les risques majeurs, comme le disait M. BECAM, en termes de situations exceptionnelles. A la FRAPNA, on préfère parler de continuité même s'il y a rupture à un moment donné dans le mode d'intervention des acteurs. Un incident ne surgit jamais de nulle part.

Paul BERNARD

Il faut distinguer la gestion prévisionnelle du risque et la gestion opérationnelle. En matière de gestion prévisionnelle, il est essentiel qu'il y ait une réflexion concertée et ouverte.

Les citoyens pouvant difficilement intervenir directement, l'association est un intermédiaire indispensable pour permettre une information préliminaire. En temps de crise, les plans d'intervention ont une efficacité relative. Ils comportent une série de recettes mais il leur est impossible de fournir des réponses à des situations que l'on ne connaît pas *a priori*.

La gestion prévisionnelle repose avant tout sur l'information préalable. La gestion opérationnelle consiste dans la mise en place des moyens sous l'unité de commandement. Dans ces deux phases, la concertation des partenaires et l'information du public, avec des degrés différents une fois la crise ouverte, sont indispensables. La véritable prévention n'est pas de prétendre préparer des réponses à des situations imaginées mais d'encourager des comportements collectifs et individuels et de favoriser l'environnement des décisions à prendre.

Les autorités doivent surmonter leur appréhension en matière d'information, sous prétexte qu'elle risque de provoquer la panique ou l'inquiétude. La suspicion mutuelle est un poison dangereux qu'il faut pouvoir exorciser à l'avance afin de dédramatiser les crises, la dramatisation étant en général la conséquence d'un défaut d'information et de confiance.

Cependant, il ne faut pas confondre le débat et la décision. Plus il y aura eu de concertations et d'analyses au préalable, dans un débat contradictoire et confiant, plus la décision s'imposera d'elle-même le moment critique venu.

Alain LE SAUX

Je suis heureux que l'on puisse constater une évolution des mentalités, mais permettra-t-elle de mieux gérer la crise le jour où celle-ci se produit ? Ne va-t-on pas se retrouver confronté à une attitude « de chacun pour soi », de recherche du bouc émissaire, du responsable ? Le dialogue qui s'est instauré dans le cadre de la prévention peut-il prévaloir lors de la gestion de crise ou y a-t-il une rupture nette ?

Marc BECAM

La prise de conscience qui a été évoquée, la concertation, le dialogue et le développement de l'action des associations réduisent ce risque, à mon avis. Mais je dirai, pour l'avoir expérimenté en 1978, qu'il est nécessaire, parmi les premières consignes, de mettre en place une cellule d'information. Cela est même plus important que d'avoir rapidement sur place tous les moyens de lutte. Très vite, les journalistes arrivent sur le lieu de l'accident et interrogent qui veut parler. Et s'ils s'adressent au hasard, ils interrogeront éventuellement des personnes qui vont amplifier cette réaction émotionnelle. Le discours cherchera le bouc émissaire. Pour l'accident de l'Amoco Cadiz, j'avais décidé que tous les jours, il y aurait à 17 heures une réunion de presse où les choses telles qu'elles sont, seraient expliquées. Tous les jours, j'emmenais dans l'hélicoptère, sur les tournées que je faisais, à tour de rôle, un journaliste. Je me souviens que le premier jour, c'était le journaliste de France-Inter. Il a commencé à me poser des questions. Au bout de dix minutes, il m'a dit « écoutez, vous prenez le micro, vous faites les questions et les réponses, cela sera beaucoup plus simple ». Evidemment c'était à moi de faire attention. Il ne fallait pas dire des choses contraires à la vérité. En quelques heures, l'état d'esprit change dès lors que les médias et, par conséquent la population, ont accès à l'information proche des responsables.

Paul BERNARD

Je suis tout à fait d'accord avec M. le ministre BECAM, l'information est tout à fait essentielle. J'ajouterais pour dédramatiser la situation et lever les suspicions, qu'il est intéressant de permettre aux relais d'opinion que sont les journalistes ou les associations d'avoir accès à des experts. Par exemple, si le préfet dirige l'opération, il faut que les élus et les professionnels puissent être également questionnés par les journalistes. L'idéal serait de constituer un groupe d'experts qui dans le domaine concerné, puissent apporter leur contribution et ainsi objectiver le plus possible le débat. Si on a tendance à refuser tout crédit à l'autorité responsable, il est bon que l'autorité en question laisse la parole à des experts libres et indépendants.

Vincent LAFLECHE

Je souhaiterais souligner que la crise n'est pas forcément la crise majeure prise en charge par l'État, par son représentant dans le département ou dans la région, c'est également des accidents importants ou mineurs.

En ce qui concerne les accidents industriels, je voudrais rappeler que les trois derniers accidents dont j'ai eu à m'occuper, n'ont pas donné lieu à un déclenchement d'un plan d'urgence pris en charge par l'État. Les plans d'urgence étaient internes, en charge de l'industriel et accompagnés de mesures prises dans le cadre des pouvoirs de police dont dispose le maire.

C'était l'accident de Tavaux, en décembre 90, dans le Jura ; l'accident de la raffinerie Shell à Berre il y a un mois et plus récemment l'incendie de Saint-Ouen. Dans ces trois cas, il y a eu fermeture de routes, confinement ou évacuation de scolaires, parfois les deux. Les décisions ont été prises par des élus qui connaissaient plus ou moins bien les directeurs des usines et la communication n'a pas toujours très bien fonctionné. Il n'y a pas forcément cette unité de commandement dès lors qu'il ne s'agit pas d'une crise majeure mais d'une crise de dimension plus réduite où les partenaires sont multiples.

Je rejoins les points de vues développés par M. LAGADEC qui semble montrer que lorsqu'il n'y a pas eu de réseaux de relations installés avant la crise, il est extrêmement problématique et peut-être même utopique d'espérer les réaliser pendant la crise.

Raymond AVRILLIER

En effet, je pense qu'on a fait l'économie d'une étape intermédiaire que je considère comme essentielle dans certains domaines tels le risque chimique et le risque nucléaire : la phase où l'information peut très bien ne pas circuler. C'est une phase pendant laquelle, compte tenu de la situation d'invisibilité du risque, l'exploitant peut être en situation soit de ne pas connaître le risque, de ne pas le percevoir, soit de le garder masqué. Et à ce titre, je citerai deux exemples qui montrent combien cette période de latence peut être cruciale et dangereuse si l'incident préalable, ou en cours de déroulement, n'est pas analysé correctement par l'exploitant et en tous les cas signalé aux autorités.

Représentant la FRAPNA aux commissions locales d'information auprès des centrales nucléaires de Saint-Alban-Saint-Maurice l'Exil et de Super-Phénix à Creys-Malville, j'ai toujours insisté pour que ce type de structures, les commissions locales d'information (mises en place à partir de 1984 auprès des grands établissements énergétiques), soient autre chose qu'une simple conférence de presse de l'exploitant. Elles doivent pouvoir servir de point d'appui pour des situations de crises.

Ces commissions locales d'information ne fonctionnent pas suffisamment bien, elles mériteraient par ailleurs d'être étendues aux sites industriels et chimiques à risque.

Je souhaiterais prendre deux exemples. A la centrale nucléaire Super-Phénix, le 8 mars 1987, une fuite de sodium, sans conséquence radioactive, s'est produite dans le barillet de stockage, entre les deux cuves de ce barillet de stockage du combustible nucléaire. L'exploitant va mettre trois semaines pour se rendre compte qu'il y a vingt tonnes de sodium en fuite entre ces deux cuves. Dans un premier temps, l'exploitant lui-même exclut la possibilité que cet incident ait lieu. Il a eu l'habitude, depuis des années, de fonctionner « en citadelle assiégée ». La réaction défensive est le silence et le refus de la réalité. Le premier télex qu'il a envoyé

réglementairement à l'autorité de tutelle, en l'occurrence le ministère de l'Industrie, une fois l'accident découvert 27 jours après, reste encore très hypothétique, du type « il se pourrait bien que nous ayons plusieurs tonnes de sodium en fuite entre les deux cuves du barillet de stockage où se trouve du combustible nucléaire ». Cet accident grave, qui a entraîné un arrêt de deux ans de l'installation, est révélateur d'une phase intermédiaire où l'information ne circule pas. Or en matière de crise, on est souvent dans un domaine d'incertitude. Le tout est de savoir dans quel contexte nous gérons ces périodes d'incertitude.

Le deuxième exemple est celui de Pont-de-Claix, au sud de l'agglomération de Grenoble, un site anciennement implanté d'industries chimiques lourdes devenues depuis des industries chimiques « fines », c'est-à-dire des industries à hauts risques. Dans une installation nouvellement mise en place, une installation avec une enceinte de confinement, un atelier HDI (Hexa-di-isocyanate) considéré comme modèle, une fuite de Phosgène s'est produite dès la première année. Si l'information a été révélée dans la presse, à ma connaissance, en tant que FRAPNA, nous n'avons jamais fait d'analyse de cet incident.

Je ne sais toujours pas si, par exemple, le préfet de l'Isère a été alerté de cette fuite, qui n'était pas encore une crise, l'enceinte de confinement ayant joué son rôle, mais pour laquelle il aurait fallu mener une enquête.

Marc BECAM

Je partage tout à fait le point de vue de M. AVRILLIER mais ces exemples montrent avant tout la complexité des situations. Rien n'est simple. La volonté de transparence peut amplifier un risque et entraîner une disproportion entre l'émotion de l'opinion publique et le risque réel.

Je prends un exemple. Un mercredi, à un point du réseau d'eau d'une ville de 60 000 habitants, inutile de la citer, on trouve une bactérie pathogène. Les responsables de la ville et du réseau d'eau s'entendent pour refaire des analyses avant d'effrayer la population. Le vendredi, les analyses confirment que c'est pathogène. Une interview du maire à la télévision régionale demande de ne plus consommer d'eau. Or, au moment même où passaient ce reportage, les responsables de la gestion de cette crise étaient informés que la pollution était déjà terminée, mais la fuite en avant ne permettait pas de rétablir la situation aussi vite. En fait, il y a eu une connexion avec un puits pollué mais cela ne concernait sur cette ville de 60 000 habitants que 150 à 200 personnes résidant en pleine nature, à l'extrémité du réseau et dont il était impossible, compte tenu des pressions, de polluer l'eau en amont. Comment trouver dans ces conditions le juste milieu, la part des choses ?

Paul BERNARD

M. le ministre BECAM a soulevé le fond du problème : comment maîtriser l'information ?

Il est indispensable de s'habituer à donner l'information immédiatement. Cette période de latence suspecte peut être extrêmement grave. Mais cette discrétion critiquable s'explique, notamment par la crainte de voir une amplification d'un phénomène dont on ne connaît pas bien l'importance. Ainsi à Montargis, le jour de Noël, le 25 décembre 1990, un cas mortel de méningite puis un second sont découverts. Il sont traités normalement dans les heures qui suivent et toute la classe de l'école concernée était prévenue. Mais l'information est immédiatement amplifiée et diffusée sur le plan national. Les grandes chaînes nationales ouvrent un débat, entraînent des querelles d'experts alors que le problème initial était totalement traité et réglé. Aujourd'hui, les responsables sont paralysés par cet espèce de terrorisme typiquement français qui continue à émaner de certains milieux associatifs ou médiatiques dans une recherche systématique du « bouc émissaire » et de mise en cause de l'autorité publique. Or la responsabilité dans un accident est souvent multiple.

Nous avons dans notre société un ensemble de planètes qui s'ignorent. Il y a la planète politico-administrative, les planètes associative, économique ou médiatique. Il devient indispensable de les décloisonner et de mettre tous ces acteurs face à leurs responsabilités, les médias ne devant pas être oubliés. Il faut pour cela s'habituer à se rencontrer et à discuter.

Alain LE SAUX

Nous venons de parler d'une part, du déclenchement de l'alerte et d'autre part, du traitement de l'information parfois même de la déformation de l'information par un certain nombre d'acteurs. Ces deux thèmes nous conduisent à aborder deux problèmes : l'expertise et l'unité de commandement. Quelle capacité d'expertise a-t-on pour pouvoir transmettre au bon moment l'alerte, être sûr que l'événement vécu nécessite un certain nombre d'actions d'urgence. Tout décideur est confronté au problème de l'expertise dans le processus de la gestion de crise. Les décisions ne sont pas toujours faciles à prendre. Vous parliez de cet exemple de bactéries pathogènes dans un réseau d'eau. Il faut, en effet, plusieurs experts avant d'avoir la certitude qu'il faut ou non couper l'alimentation d'eau. Le second problème est celui de l'unité de commandement. Les dernières crises vécues, précisément Nîmes, Nantes et Tours, ont mis en évidence que la loi de décentralisation conduisait le maire à se positionner de plus en plus comme un acteur privilégié dans la gestion de crise. Cependant, une certaine dichotomie peut apparaître entre le préfet et l'élu local.

Peut-on aborder ces sujets ?

Vincent LAFLECHE

Je voudrais effectivement insister sur le rôle du maire pour ce qui concerne les risques industriels. On a l'impression que le dispositif réglementaire ou législatif mis en place a omis l'échelon local. Généralement, l'État dicte les mesures de prévention et vérifie leur bonne mise en

place. Il est prévu que le préfet prenne en charge les opérations de secours en cas d'accident. Mais lors d'accidents mineurs, le maire est amené à agir. Or actuellement, les processus réglementaires semblent les oublier un petit peu.

Paul BERNARD

Quand un accident se présente, d'une part il n'y a pas toujours précipitation pour prendre les commandes. Il faut bien savoir cela. Il n'y a pas de concurrence dans le domaine de la crise ouverte.

D'autre part, le préfet, représentant de l'Etat est chargé de la mise en œuvre opérationnelle des secours. La loi de décentralisation lui a attribué cette fonction parce qu'il a la possibilité de réunir tous les moyens publics et privés d'intervention. On ne peut pas opposer le préfet chargé de la mise en œuvre opérationnelle des secours au maire, auquel le préfet se substituerait. En cas de crise, le maire doit agir comme le représentant élu de la population mais également comme agent de l'Etat. Il est chargé de l'ordre public. Mais l'aide d'une autorité qui puisse réquisitionner, rassembler tous les moyens possibles est nécessaire. Le maire n'est pas pour autant isolé, il doit toujours être directement associé aux diverses actions menées, notamment pour la maîtrise de la situation locale. Lorsque j'étais en Corse, à l'occasion de la prévention et de l'intervention contre les incendies de forêt, j'ai toujours soutenu que l'Etat, avec le concours des corps de sapeurs-pompiers, devait avoir le commandement opérationnel technique mais que le maire devait absolument être présent de façon à avoir dans sa commune la responsabilité au nom du préfet. J'avais tendance à dire que l'évaluation de la situation générale devait être transmise au préfet non seulement par le commandement opérationnel mais également par l'élu. La relation préfet / maire est tellement forte sur le plan républicain et sur le plan de l'efficacité des services, qu'elle est toute naturelle. C'est la même nature de responsabilités. Il y a une cohésion du corps social entre la Nation et la commune.

Alain LE SAUX

Ce que vous dites est tout à fait clair, il n'en reste pas moins que les effets d'amplification médiatique générés par la crise peut pousser un certain nombre d'élus à prendre le devant de la scène par rapport à une situation politique et dans un contexte donné. Lorsque je me référais à Nîmes ou à Tours, que ce soit M. BOUSQUET d'un côté ou M. ROYER de l'autre, tous deux ont eu tendance à occuper l'avant de la scène. Même si, effectivement, le préfet a assumé un certain nombre de responsabilités dans le déclenchement du plan ORSEC, l'impression extérieure est bien que l'élu local jouait un rôle déterminant dans la gestion de la crise. L'unicité de commandement ne semblait plus tout à fait évidente.

Marc BECAM

Ces deux exemples montrent bien que la situation dépendra, d'une part, de la nature du risque et, d'autre part, de la « nature » du maire et de la ville. Il y a une centaine de préfets en France contre trente six mille maires ; on ne peut les comparer aisément à Nîmes ou à Tours. Selon les villes, les maires ont un fort tempérament. Ils ont également des services plus ou moins importants. Je suis tout à fait d'accord sur la nécessité d'une concertation. L'unité de commandement peut pencher en faveur du maire parce qu'il est responsable de sa population, mais également responsable de l'ensemble des services de protection et des pompiers professionnels. Il est néanmoins plus fragile que le préfet. Représentant de la commune, élu par la population, il est aussi plus déstabilisable qu'un préfet. Je pense que le préfet va être « plus froid » dans la gestion de la crise, tandis que le maire va être « plus chaud », plus passionné et plus harcelé.

Paul BERNARD

Les préfets et les maires ne jouent pas dans la même catégorie, ils n'ont pas le même type de comportements. Vous avez dit « plus froid » ou « plus chaud », en fait, le préfet assume la responsabilité, prend les mesures qui s'imposent et répond de l'obligation de résultat qui est la sienne : ramener la paix civile ; il ne peut le faire qu'avec l'appui et la confiance totale des élus, notamment du maire.

Le rôle du préfet n'est pas de se faire valoir mais d'agir. L'élu, quant à lui, se doit absolument de garder la confiance de sa population. Son souci majeur est de bien faire comprendre ce qui est fait. Le couple, je dis bien le couple préfet / maire est indissociable, et il aurait bien tort celui qui voudrait faire croire que l'un joue au détriment de l'autre parce que la population ne le pardonnerait pas. La décentralisation ne s'effectue pas au détriment de l'État. C'est une organisation nouvelle pour un État à la fois décentralisé et déconcentré.

Raymond AVRILLIER

La décentralisation est un dispositif qui par certains côtés, a renforcé l'éclatement des intérêts et la balkanisation de certains territoires. Cette situation se retrouve particulièrement dans les agglomérations où les intérêts financiers sont souvent contradictoires et conflictuels. En matière de maîtrise de l'urbanisation, d'implantation d'industries à risque, le reversement de la taxe professionnelle joue un grand rôle. J'ai toujours soutenu qu'il fallait déconnecter, notamment concernant la centrale nucléaire Super-Phénix, le débat sur le reversement de la taxe professionnelle aux communes et le débat sur le redémarrage ou non d'une installation. Les communes ayant beaucoup emprunté pour faire face aux effets induits de cet équipement, sont poussées à prendre des décisions en fonction de leurs intérêts même si cela présente des risques. D'une certaine manière, les luttes d'intérêts ont, en période de crise, renforcé le

recours au préfet qui intervient pour le contrôle de la sécurité. Les relations maire-préfet présentées de manière assez idyllique par M. le préfet BERNARD sont, je crois, beaucoup plus conflictuelles, en situation de crise.

Pour en revenir aux experts, leur recours est un gage de scientificité et de vérité. Mais dans les phénomènes de crise auxquels on a affaire, ce sont souvent des problèmes post-scientifiques, post-techniques qu'il faut affronter. Nous sommes dans le domaine de l'incertitude où le choix effectué est social et politique au sens noble du terme.

Marc BECAM

Le rôle de l'expert va dépendre des risques. Selon les crises, les décisions sont plus ou moins faciles à prendre. Entre la pollution des eaux que j'ai citée tout à l'heure et l'Amoco Cadiz, deux crises que j'ai vécues, il y a un monde. En ce qui concerne l'accident de l'Amoco Cadiz, lequel s'était produit juste avant minuit, j'ai reçu du Gouvernement la responsabilité de choisir s'il fallait mettre le feu ou non à la cargaison. Il y avait 210 000 tonnes de pétrole au bord de la côte, dans une zone très peuplée. D'un point de vue politique, je jouais ma peau. En quoi ma formation d'ingénieur en agriculture me préparait-elle à une telle décision ? Il est évident que le seul recours, dans ce cas, est un expert. J'ai donc demandé à la sécurité civile, au CODISC, de consulter trois experts européens de pays différents, en leur précisant le type de bateau, les caractéristiques de la cargaison, l'orientation et la force des vents, la nature de la population, la nature des cultures, c'est-à-dire toutes les données nécessaires. Il était 8 h 30 du matin, dans les trois heures il me fallait la réponse. Avant midi, les réponses me sont parvenues. Si nous réussissions à mettre le feu, ce qui n'était pas évident, tout brûlerait pendant 20 jours en dégageant des fumées considérables et des particules de fuel dispersées dans la nature au gré des vents. J'ai pris la décision de ne pas mettre le feu, moyennant quoi pendant 15 ou 20 jours, par le trou béant, le fuel se déversait et on le ramassait à la cuillère, avec des pompes à lisier, tout ce que nous trouvions. Mais, moins d'une semaine après, il y a eu d'autres experts pour affirmer qu'il fallait mettre le feu, compte tenu de l'expérience de la péninsule ibérique où, en 1976, dans un coin désertique, par une chaleur torride, sans vent, un accident similaire s'était produit. Les conditions étant complètement différentes, cela n'était pas comparable. La polémique n'en finissant plus, quelques jours après, on a décidé, pour en finir, non plus de mettre le feu mais d'accélérer le déversement. Il était traumatisant pour la population de voir pendant des semaines ce pétrole se répandre. Cet exemple montre que l'expert, s'il reste indispensable, n'apporte pas nécessairement la solution unique. Au moins, les premiers m'avaient engagé à être prudent.

Jean-Jacques CARON

Pour revenir aux relations maire-préfet, je voudrais simplement ajouter

que cette complémentarité est vécue au quotidien en matière de sécurité civile. Elle est organisée par des textes puisque nous avons la loi du 22 juillet 1987 relative au fonctionnement de la sécurité civile. Cette complémentarité entre État et élu dont parlait M. le préfet BERNARD il y a quelques instants, est nécessaire car elle favorise la mise en commun des différents moyens d'intervention, que ce soient ceux de l'État ou des collectivités locales. Ainsi les sapeurs-pompiers, agents des collectivités territoriales, agissent en complément des unités d'instruction et d'intervention de la sécurité civile qui sont des intervenants militaires nationaux. L'association des moyens permet une meilleure gestion de la crise, le type d'intervention dépendant de la situation du moment. La sécurité civile a, en partie, pour vocation de conseiller dans le choix des interventions. Nous avons un centre opérationnel qui fonctionne, à la direction de la sécurité civile, 24 h/24, 365 jours par an. Il est là non seulement pour apporter aux autorités locales et en particulier aux autorités préfectorales les moyens nationaux mais également pour faire intervenir des experts. Il n'est pas possible de régler une crise selon un scénario stéréotypé.

Raymond AVRILLIER

Je souhaiterais revenir sur la décentralisation. Je pense que la décentralisation pose un réel problème. Pour prendre l'exemple de l'agglomération où je vis, nous sommes confrontés à des situations qui créent des corporatismes communaux préjudiciables à la prévention et à la gestion de crise.

Il est très difficile pour un maire de voir une portion de son territoire hypothéqué sur le plan foncier du fait d'une implantation d'industries déjà existantes. D'un autre côté, même s'il tire bénéfice des versements des taxes professionnelles qui souvent constituent l'essentiel de ses ressources, il est également difficile de faire appliquer, et c'est le cas dans notre agglomération, les plans particuliers d'intervention (PPI) sachant qu'ils vont restreindre certaines zones urbanisables. Or seule l'instance supérieure, le préfet, peut résoudre ce type de problèmes, et ce d'autant plus que les maires doivent faire face à la contrainte électorale.

De ce point de vue, les plans d'intérêt généraux (PIG) qui n'ont pour l'instant été utilisés, à ma connaissance, que dans l'agglomération lyonnaise, sont les symptômes d'un appel à l'instance supérieure. Ils dénotent un dysfonctionnement des institutions face à ces problèmes de prévention des risques.

Que ce soit pour urbaniser une zone inondable ou pour urbaniser une zone proche d'industries, les pressions financières immédiates sont souvent préjudiciables à la prévention et à la gestion des crises.

Alain LE SAUX

Si la commune est trop petite, l'usine trop grande, mettre en œuvre tous les plans qui sont prévus, notamment les PPI qui délimitent l'ampleur

éventuelle d'un accident pourrait signifier un déménagement de population, donc éventuellement une restructuration de la commune. Puis-je donc oser déduire de votre discours que, finalement, la crise devient dans ce contexte un mal salubre, le cadre préventif n'étant pas gérable pour des raisons structurelles. Dans ce cas, l'accident n'est-il pas le seul révélateur qui permettrait de résoudre de telles situations ?

Raymond AVRILLIER

Il y a des problèmes que le maire seul ne peut pas prendre en charge. A mon avis, ce type de situations nécessite une réflexion plus grande sur ce que signifie la gestion d'une ville. Cela dépasse la simple gestion de crise. Une réflexion sur la maîtrise de l'urbanisation, les espaces verts et autres problèmes d'environnement serait également garante, d'une meilleure solidarité préalable et par conséquent d'une meilleure gestion de crise.

Vincent LAFLECHE

Je souhaiterais faire une remarque qui concerne la délimitation des zones à l'intérieur de laquelle, effectivement, des problèmes de maîtrise de l'urbanisation ont lieu d'être posés. Une confusion existe, parfois développée par ceux qui souhaitent caricaturer la politique mise en œuvre par le Gouvernement et le ministère de l'Environnement qui en a directement la charge.

Un périmètre de plan d'urgence peut être très étendu, il doit prendre en compte non seulement les effets les plus graves de l'accident majeur mais également ceux qui provoqueraient une simple incommodation. En cas de fuite de gaz toxique, il y a des gens qui peuvent être simplement incommodés, avoir les yeux qui piquent. Ils poseront des questions auxquelles il faudra pouvoir donner des réponses. Il est hors de question, bien évidemment, d'interdire de construire dans des zones aussi étendues.

Mais parce qu'elle a des objectifs relativement ambitieux, cette politique de prévention n'est pas évidente à mettre en place. Ceci dit, est-ce une si mauvaise chose qu'elle soit difficile à établir ? Je n'en suis pas certain. Elle pose, aujourd'hui, des problèmes qui seraient sans doute beaucoup plus graves si on les découvrait le jour de l'accident.

Ces rendez-vous sur la maîtrise de l'urbanisation autour des sites industriels dangereux d'une part, et sur l'information du public d'autre part, rendus obligatoire par la loi du 22 juillet 1987, bien qu'ils soient difficiles, me semblent aller dans le bon sens.

Alain LE SAUX

Oui, mais il n'en reste pas moins que dans la situation décrite par M. AVRILLIER, en imaginant un accident sérieux survenant dans l'entreprise, on se rend compte qu'effectivement, il y aura de grandes difficultés à gérer la crise. Un consensus s'établira à la fois entre la population, l' élu, le

préfet et éventuellement l'industriel pour que finalement la situation reste telle quelle, les intérêts économiques et financiers étant très forts.

Vincent LAFLECHE

Il faut tout de même noter qu'un certain nombre d'entreprises diminuent notablement leurs risques parce que de tels débats ont eu lieu. Certaines ont même été amenées à déménager leurs installations dangereuses, notamment dans la région Haute-Normandie où trois cent millions de francs d'investissement vont être réalisés afin d'éloigner des unités de stockage et des sphères de gaz de pétrole liquéfié de la collectivité voisine qui voyait son développement compromis du fait de la présence d'usines à risque. Collectivement, on a parfois pu trouver des solutions en se mettant autour de la table.

Marc BECAM

Vous demandiez si la crise est salutaire. Avant la crise, on ne peut pas toujours mettre au point une véritable politique de prévention. C'est particulièrement le cas dans le domaine international. La catastrophe de l'Amoco Cadiz en 1978 a permis qu'en dix semaines, on progresse plus qu'en dix ans dans les négociations internationales. D'autre part, qui est prêt à assumer des dépenses considérables en matière de protection ? On ne croit jamais à l'accident. Le jour où il arrive un pépin majeur, on décide seulement de prendre des mesures en réaction. Paradoxalement, la crise est salutaire parce qu'elle permet de faire progresser la mise au point d'une politique de prévention. On affirme alors : « plus jamais ça », comme on le dit des guerres qui malheureusement recommencent quelque part.

Jean-Jacques CARON

Personnellement, je crois beaucoup aux vertus de la prévention. Elle est indispensable, même si lorsqu'une crise se présente à nous il faut sans cesse se référer aux expériences passées. La prévention traduit une volonté de solidarité qu'elle s'exprime par la planification des secours ou par la mise en commun des moyens.

Alain LE SAUX

Pour conclure, je souhaiterais évoquer l'enseignement des crises. Y a-t-il quelque chose à tirer des crises du passé malgré la spécificité des situations ? Un événement passé est-il un événement inutilisable parce qu'unique ?

Paul BERNARD

La prévention et la gestion des crises ne sont plus simplement des affaires de spécialistes. Elles impliquent de plus en plus l'ensemble des citoyens et

des différents partenaires économiques-sociaux-associatifs. Aujourd'hui, on assiste à une prise de conscience collective tellement forte qu'il y a une démocratisation de la sécurité. Nous ne travaillerons plus en cercle d'initiés mais avec le concours des citoyens qui sont à la fois observateurs critiques et de plus en plus témoins actifs. Ils doivent s'entraîner à la mise en œuvre des plans de protection. Une population résidant à côté d'une centrale nucléaire doit se préparer à des actes réflexes. La démocratisation de la sécurité est un des éléments de la paix publique. Cette évolution de la population a également pour effet de nous obliger, nous responsables, à être dans un état de vigilance permanente.

Raymond AVRILLIER

Je suis assez d'accord avec ce que vient de dire M. le préfet, néanmoins, cette démocratisation de la sécurité se heurte encore à trois écueils importants.

Le premier tient à la réticence des industriels et des élus, du fait des contraintes liées aux problèmes financiers, ou des administrations de l'État, craintives de perdre leurs prérogatives en matière d'informations et réticentes aux expertises contradictoires.

Le deuxième écueil réside dans l'éclatement des intérêts, que ce soit au niveau local, national ou international. Source de crises sociales qui d'une certaine manière défont la cohésion sociale, cet éclatement crée des exclusions qui ne sont pas propres à permettre une gestion solidaire de la crise. Je pense qu'il y a des liens entre crise sociale et gestion de crise naturelle ou technologique.

Le troisième écueil n'est pas indépendant des deux autres. Nous avons la chance de vivre dans un pays démocratique mais qui, malheureusement n'utilise pas à fond ses outils. A l'heure actuelle, on voit germer des formes d'abstention, de désintérêt pour la « chose publique ». Les élus mais également les associations sont frappés par cette défection. Il faudrait reconstruire des formes de cohésion, des formes de participation à la vie de la cité.

Vincent LAFLECHE

Pour conclure, je dirais que ce débat qui visait à voir comment la prévention pouvait aider à la gestion de crise, pose la question de savoir si on utilise bien tous les enseignements tirés de la crise. En ce qui concerne le risque industriel, je pense que l'on a encore des retards importants et des difficultés à valoriser le retour d'expériences. Actuellement, le ministère de l'Environnement prend des initiatives en ce sens.

Jean-Jacques CARON

Effectivement, je crois qu'on ne gère efficacement une crise que si on tient compte des situations vécues et des difficultés rencontrées par le passé. M.

le préfet Paul BERNARD le soulignait à juste titre, la sécurité est l'affaire de tous. Il faut que le plus grand nombre se mobilise : les industriels mais aussi les associations, les élus, les représentants de l'État afin de répondre à la demande de plus en plus forte de nos concitoyens en faveur de la sécurité dans une société à risque.

Marc BECAM

A mon sens, il y a deux types de risques :

– d'une part, le risque qui dépend du comportement du citoyen, de l'entreprise ou de la collectivité, par exemple, le comportement vis-à-vis des nitrates dans les eaux de consommation ou des phosphates qui génèrent les algues vertes sur les côtes. Ces comportements doivent pouvoir être modifiés. Lorsqu'une ménagère met une dose et demi de lessive quand le fabricant dit une et que le chercheur dit qu'avec 2/3 on aurait eu assez, cela pourrait changer. Il en va de même du ramassage sélectif des ordures ménagères. Ces comportements quotidiens dépendent d'une éducation qui devrait commencer à l'école et se poursuivre en famille. Les associations d'environnement ont, à ce titre, un rôle majeur pour nous rappeler les bons réflexes ;

– d'autre part, il y a le risque majeur qui nous échappe. Si un certain nombre de mesures peuvent être prises, notamment par l'État en matière de prévention, la gestion à proprement parler de la crise ne répond à aucun schéma préétabli.

Les expériences vécues ont cependant un rôle important. Si l'Exxon Valdès s'était produit avant l'Amoco Cadiz, je crois que le comportement de la justice américaine aurait été différent à notre égard. Nous avons gagné une première victoire en obtenant que soit reconnue la responsabilité du propriétaire de la cargaison mais la question de l'indemnisation n'a pas été pour autant réglée. Si le rôle de l'État reste majeur au niveau de l'information et de l'éducation, les associations doivent maintenir la pression car il y a une triste faculté à oublier les crises.

Alain LE SAUX

Merci à tous pour votre participation à cette table ronde.

L'exercice du pouvoir lors de crises « sans ennemi »

Claude Gilbert

Aux crises post-accidentelles qui ont leur spécificité répondent des décisions qui ne semblent pas toujours traiter les problèmes réels. La raison se trouve moins dans les défaillances et les erreurs humaines que dans le « coût » important que représente toute gestion de crise pour les acteurs concernés. L'examen des crises de Nantes, Tours et Nîmes montre ainsi que la priorité des responsables visait à rendre la situation « décidable » en réduisant l'incertitude et en activant des moyens classiques tournés essentiellement vers la résolution de problèmes logistiques.

L'examen de différentes crises survenues en France (le nuage toxique de Nantes en Octobre 1987, la pollution de la Loire à Tours en octobre 1988 et les crues torrentielles de Nîmes en juin 1988) permet d'avoir un bon aperçu des problèmes que rencontrent les responsables, qu'il s'agisse des représentants de l'État ou des élus, dans des situations dont on commence aujourd'hui à appréhender la spécificité ⁽¹⁾. Les situations post-accidentelles, c'est-à-dire celles qui sont liées à un accident naturel, un accident technologique, ou au dysfonctionnement de grands réseaux (électricité, eau, télécommunication, transport, etc.) échappent à l'analyse des crises où la menace est imputable à un agent extérieur. Contrairement à ce qui se joue lors de crises sociales et politiques ainsi que lors des crises internationales, les responsables politiques ne sont pas confrontés à un adversaire, à un « ennemi », intérieur ou extérieur, mais aux vulnérabilités propres des sociétés modernes ⁽²⁾. À caractère endogène, ces crises surgissent en effet « à l'occasion » d'un accident, lorsque les protections des collectivités concernées ne permettent pas une maîtrise physique ou intellectuelle d'un accident ⁽³⁾ et, plus encore, lorsque le traitement même de l'accident au sein de ces collectivités provoque la crise. Les cas de Nantes et de Tours illustrent bien ce type de situation où les accidents n'ont été que les allumeurs de crises qui se sont très vite développées selon leur dynamique propre : ni l'incident assez banal survenu dans un stock d'engrais entreposé par la société Loiret et Haentjens dans l'enceinte du Port Autonome de Nantes-Saint-Nazaire, ni ses conséquences immédiates ne peuvent expliquer la perception d'une grave menace conduisant les autorités à réaliser une évacuation de grande ampleur ; de façon sembla-

ble, le sentiment de mise en péril de la population tourangelles par la pollution du réseau d'eau potable est déconnecté de l'incendie de l'usine Protex et de ses suites. Dans les deux cas, on songe aux mouvements d'aile du papillon au dessus de la Cité Interdite à Pékin qui, selon LORENZ, pourraient suffire à déclencher une tempête à New-York ⁽⁴⁾. Même dans le cas de Nîmes, la menace introduite par les crues torrentielles n'est pas directement à l'origine de la crise qui s'est développée le lendemain.

Chacune de ces crises résulte en fait moins des accidents, technologiques ou naturels, qui apparaissent être à leur origine, des menaces qu'ils semblent aussi porter, que du mode d'approche de ces différents événements au sein même des collectivités concernées. C'est donc essentiellement à des défaillances internes que l'on peut attribuer l'origine de chaque crise, notamment à l'incapacité des acteurs des différentes collectivités à appréhender la nature de chaque accident, à déterminer quelles pouvaient être leurs causes et conséquences possibles. L'incertitude qui marque l'échec de ces appréhensions est, avec le sentiment de menace qui lui est étroitement lié, le principal facteur de crise : l'impossibilité de comprendre la nature de l'incident survenu dans l'entrepôt de la société Loiret et Haentjens (une « réaction exothermique sans oxygène » dans un stock d'engrais ternaire type NPK), de déterminer quels pouvaient être les effets possibles du nuage formé par les fumées, explique la crise de Nantes ; l'impossibilité de prendre mesure de la gravité de la pollution d'un affluent de la Loire, de son mode de propagation dans cette dernière explique la crise de Tours ; la difficulté, enfin qu'ont éprouvée les autorités nîmoises à faire un bilan crédible des pertes humaines et matérielles au lendemain de la crue, avec le développement d'une rumeur très déstabilisante à propos des morts cachés, explique la crise de Nîmes.

L'incertitude ne résulte cependant pas d'un simple concours de circonstances, mais des entraves existant à l'engagement d'un processus de connaissance dans une situation de crise qui génère ses propres contraintes, qui accentue notamment la complexité inhérente à toute agglomération d'une certaine importance. A Nantes, Tours et Nîmes, l'incertitude est largement née de la multiplicité et de la diversité des acteurs cherchant à appréhender les accidents. Se référant à des expériences et à des savoirs différents, ayant parfois des conflits de compétence, éprouvant de toute façon de sérieuses difficultés à franchir les frontières administratives, politiques, culturelles ou autres, ces acteurs ont subi les effets d'une complexité qui a rapidement empêché toute saisie possible des situations. Faute de pouvoir être appréhendé, l'accident de Nantes est apparu comme une quasi-catastrophe (risque d'explosion de l'entrepôt, risque d'asphyxie de la population avec le dégagement d'un nuage toxique), malgré la présence dans l'agglomération nantaise d'industriels ayant une parfaite connaissance de ce type d'incidents. Dans le cas de Tours, c'est la multiplication même d'interventions très diverses qui a rendu finalement impossible l'approche globale d'un phénomène qui est apparu de plus en

plus dangereux au fur et à mesure que « la » pollution se rapprochait de Tours, et cela bien que les moyens d'expertise des compagnies de distribution d'eau n'aient pas été aussitôt activés. A Nîmes enfin, la diversité a été tout à la fois un facteur d'efficacité, de nombreux acteurs s'auto-organisant pour rétablir rapidement les fonctions essentielles, et un obstacle majeur à la réalisation de tout bilan global.

Associant incertitude, complexité et menace « sans ennemi », résultant des vulnérabilités propres à des sociétés modernes, les crises liées à des accidents technologiques ou naturels posent dans des termes nouveaux l'exercice du pouvoir.

L'exercice du pouvoir

Y-a-t-il un pouvoir dans la crise ? telle est la question liminaire à toute interrogation si l'on veut éviter d'instaurer a priori la figure, toujours pratique, du décideur.

Lorsque le 29 octobre 1987 le préfet de Loire-Atlantique gagne la cellule de crise qui s'est formée en préfecture dans le courant de la matinée, il n'en prend pas véritablement la direction. Il intègre plutôt le groupe de ses collaborateurs dont, assez spontanément, il épouse les perspectives, le mode de fonctionnement. Comme ces derniers, il se coupe du site où la situation apparaît incontrôlable et il s'attache aux effets possibles du nuage qui, déconnecté de ses causes premières, est présumé toxique. Rien n'indique que le préfet ait alors cherché à modifier la structuration du groupe qui se forme par adjonction progressive des éléments qui se présentent. Rien n'indique non plus qu'il ait donné de nouvelles directives modifiant l'approche faite par ses collaborateurs. Le préfet s'adapte à une situation existante sur laquelle il n'exerce pas véritablement un pouvoir. De même, s'en remet-il largement à l'avis des experts dont il ne vérifie pas la qualité, ce qui explique la présence d'une représentante du mouvement écologiste nantais dans la cellule de crise. Il prendra donc en compte aussi bien l'inquiétude des ingénieurs de la direction régionale de l'industrie et de la recherche (DRIR) qui, spontanément, redoutent des risques d'explosion, que celle de l'universitaire qui, tout aussi spontanément, redoute les effets de gaz toxiques sur la population. C'est donc au terme d'un processus qui s'est largement imposé à lui que le préfet devient décideur en optant pour l'évacuation de la population se trouvant sous le vent.

La crise de Tours apparaît tout d'abord comme un contre-exemple : en se rendant tôt dans la matinée du 8 juin 1988 sur les lieux mêmes de l'accident, le préfet d'Indre et Loire donne effectivement l'image d'un responsable assumant pleinement ses responsabilités. L'administration préfectorale est alors en prise directe avec un accident industriel grave qu'elle affronte clairement. On se trouve dans un cas de figure où le

décideur impulse une dynamique et corrige son appréciation en fonction de l'avis de conseillers, d'experts. Dans une seconde phase correspondant au traitement du problème de la pollution de la Brenne, le comportement du préfet devient plus incertain et se rapproche ainsi de celui de son collègue de Loire-Atlantique. De la maîtrise de l'incendie dans la matinée du mercredi 8 juin jusqu'à l'après-midi du jeudi 9 juin, s'instaure une situation floue où aucune réelle décision n'est prise dans l'attente des résultats d'expertise, aucune entrave n'est mise à la multiplication des interventions qui diversifient les approches du problème de « la » pollution. A l'acteur décidé qui est rapidement sur les lieux mêmes de l'incendie se substitue un observateur qui évite de déclencher le plan ORSEC pour ne pas dramatiser la situation. Ce n'est que par la suite, lorsque la menace sur la Loire se précise, que le préfet reprend figure de décideur en interrompant le captage de l'eau. Encore le fait-il en s'attachant à partager la décision avec le maire de Tours, incertain qu'il est des compétences réciproques des uns et des autres dans de telles circonstances. C'est d'ailleurs à cette occasion que le maire de Tours entre véritablement en scène comme « décideur » : ni le jour de l'accident, ni dans la matinée du lendemain il n'est intervenu malgré la mobilisation de ses services. Bien qu'ayant été peu présent dans une phase « décisive », il conforte rapidement le choix préfectoral dont il perçoit vite toutes les conséquences, toutes les opportunités aussi : la mobilisation générale qu'il décrète pour mettre en place un système de substitution d'eau potable et la politique de communication qu'il engage, font rapidement de lui un acteur de premier plan.

Le dernier cas de figure, celui de Nîmes (3 octobre 1988), est probablement celui où la question de l'émergence du pouvoir, d'une figure du décideur a probablement été la plus problématique. Isolé, coupé de ses moyens, le préfet de Nîmes s'est vite retrouvé comme un général sans armée. Exception faite de l'alerte qu'il a pu déclencher et qui a permis de provoquer l'organisation de sauvetages par hélicoptère à partir de Paris, le préfet a largement subi la situation. Confronté à un événement inimaginable, incompréhensible, il s'est essentiellement évertué à reprendre contact avec le directeur du service départemental d'incendie et de secours (SDIS), négligeant les quelques possibilités qui s'offraient à lui pour collecter de l'information et, ainsi, mieux appréhender la situation. De même a-t-il déclenché le plan ORSEC, de façon extrêmement symbolique, sans que cela ne lui donne une quelconque prise sur l'événement. Après la décrue, il ne s'est pas trouvé dans une meilleure position puisqu'il a subi, tout à la fois, les effets du mode d'organisation des différents acteurs qui, sans référence à un quelconque pouvoir, se sont spontanément mobilisés, et les contraintes protocolaires qui, dans des moments-clefs, l'ont conduit à laisser vacante la place du « décideur » à la préfecture. Ni le jour même de la crue, ni dans la nuit qui a suivi, il n'a eu prise sur une situation qui n'a cessé de lui échapper.

A l'impuissance du préfet de Nîmes n'a cependant pas correspondu

d'emblée la puissance du maire de cette ville. Dans un premier temps, celui-ci s'en remet assez spontanément au pouvoir de l'État en se rendant à la préfecture, dès que la gendarmerie lui en a donné la possibilité. Malgré des velléités, il n'abuse pas du fait d'être la principale autorité présente en préfecture dans l'après-midi suivant la décrue. La prise de pouvoir est alors limitée, un *modus vivendi* semblant même être trouvé avec le ministère de l'Intérieur qui, par sa venue, atteste de la gravité de l'événement et marque la volonté de présence de l'État. Ce n'est que par la suite, lorsque de retour en mairie le premier magistrat de la ville doit, avec ses collaborateurs, répondre aux demandes des habitants de Nîmes, qu'il commence à prendre la figure du décideur. Quant aux demandes de la population en quête de logements, d'informations, succèdent celles des organismes et administrations d'État cherchant des directives ou, tout au moins, un pôle de référence, le maire de Nîmes devient de fait le principal acteur. Mais, là encore, il s'agit moins d'un acte volontaire que d'une prise de pouvoir par la « force des choses », facilitée par la relative vacance du pouvoir d'État ⁽⁶⁾. Un tel pouvoir est d'ailleurs fragile puisque si dans la nuit le maire a pu effectivement charger l'armée d'une mission de maintien de l'ordre, confier au SAMU le soin de faire un premier inventaire des dommages dans les structures hospitalières, il a, par contre, été tout aussi désarmé que le préfet quand, le lendemain, s'est développée la rumeur a propos des morts cachés. Ce n'est que progressivement et non sans difficulté, que le maire ressurgit comme décideur en annonçant la création de « Nîmes Solidarité » introduisant une première grande rupture dans le cours des événements.

Des différentes crises étudiées, il ne ressort aucune image claire du décideur. Dans aucun cas le pouvoir ne s'affirme, le pouvoir n'est pris de façon volontaire : c'est au terme d'un renvoi de responsabilités que le préfet de Loire-Atlantique finit par occuper ses fonctions, sans que cela ne donne aussitôt lieu à une réelle affirmation d'autorité. Pris, comme les autres acteurs dans la crise, il se laisse porter par elle, au point que ce n'est qu'à la suite d'un processus collectif, fortement consensuel, que ce décideur finit par émerger comme tel. Le préfet d'Indre et Loire n'exerce vraiment son pouvoir que dans le cadre d'un accident et, une fois la crise ouverte par le problème de la pollution, se retrouve dans une position semblable à celle du préfet de Loire Atlantique, subissant comme lui les aléas des événements. Lorsqu'il fait interrompre le captage de l'eau dans la Loire, il n'endosse pas complètement sa décision, laissant ainsi le champ ouvert au maire de Tours. Enfin, le maire de Nîmes devient le principal décideur par la force des choses, à la suite de la vacance du pouvoir de l'État. Cette position ne lui assure d'ailleurs pas une maîtrise des événements qu'il suit, lui aussi, jusqu'à la création de « Nîmes Solidarité » grâce à laquelle il s'impose vraiment comme décideur.

Cependant aussi enfermés qu'ils aient été dans les différentes crises, les principaux responsables ont fini par prendre des décisions importantes : une évacuation de grande ampleur à Nantes ; l'interruption des captages

d'eau à Tours et la mise en place d'une structure *ad hoc* pour gérer la crise à Nîmes. Chacune de ces décisions introduit une rupture dans les processus de crise engagés et modifient leur développement, que cela aille ou non dans le sens du règlement de la crise. Autrement dit, l'existence apparente de décisions réintroduit l'image de décideurs, ce qui conduit à s'interroger sur la genèse de chacune d'entre elles.

En intégrant la cellule de crise, le préfet de Nantes se trouve face à deux inconnues : l'incendie d'un stock d'ammonitrates dont on redoute l'explosion ; celle d'un nuage présumé toxique soumis aux aléas du vent. Désarmé, le préfet ne prend aucune décision majeure jusqu'à l'arrivée des experts à qui il s'en remet. L'inquiétude de l'universitaire, qui prend aussitôt en compte les risques liés à la pollution atmosphérique, fixe d'emblée l'attention sur le nuage qui, de présumé toxique, devient ainsi quasi-toxique. Les ingénieurs de la DRIR s'inquiètent plutôt du risque d'explosion des ammonitrates et recommandent une évacuation 1 km autour du site. Cette mesure de prévention a simultanément deux effets : « évacuer » le problème de l'accident dont le traitement est de ce fait confié aux seuls sapeurs-pompiers ; fournir au préfet l'occasion et le modèle d'une décision. En faisant réaliser l'évacuation limitée, en interrompant le trafic routier et ferroviaire, le représentant de l'État, jusqu'alors désarmé, commence effectivement à reprendre prise sur la situation.

La question du nuage devient l'unique préoccupation de la cellule de crise. Mais les premiers résultats des mesures effectuées sur le site par la Cellule anti-pollution de la ville de Nantes ne sont pas correctement transmis aux membres de la cellule qui, en position d'attente, n'ont d'ailleurs pas de demandes précises à ce sujet. Dans ce contexte l'expert de l'Université exploite la documentation disponible à la préfecture. Ainsi, dans cette période de flou et d'incertitude qui sépare la première de la seconde décision d'évacuation, des seuils limites de toxicité sont établis. Des conditions-limites sont définies qui, pour la plupart des membres de la cellule, se réduisent à quelques chiffres : 5ppm, 6ppm (particule par million). Un message émanant du site et faisant état d'une nouvelle série de mesures effectuées par la cellule anti-pollution — « le taux de toxicité s'élève à 5ppm dans plusieurs communes se trouvant sous le nuage, suite à un dégagement d'acide nitrique très toxique » — établit la coïncidence qui balaie tous les doutes et les résistances. Les ingénieurs de la DRIR, conscients que les normes prises en compte sont celles appliquées en milieu de travail, finissent par admettre l'éventualité de risques pour certaines catégories de la population. Ce faisant, il se soumettent moins à l'avis de l'universitaire qu'à la logique traversant la cellule de crise qui va dans le sens de la définition d'une situation dangereuse passant par la reconnaissance d'un nuage effectivement toxique.

Considéré comme toxique, le nuage perd son ambiguïté. Mais surtout, par l'urgence qu'il crée soudain, il ouvre un champ d'action au préfet pour qui les références à la guerre sont encore très précises. L'évacuation de la population des communes sous le vent, qui s'impose alors comme seule

décision possible, permet effectivement d'effectuer une manœuvre avec des moyens immédiatement mobilisables, « sous la main » pourrait-on dire, puisqu'il s'agit essentiellement de recourir aux forces de l'ordre, pour reprendre à grande échelle une opération engagée une heure auparavant autour du site. Il restait à franchir l'obstacle que constituait la doctrine de la sécurité civile (ministère de l'Intérieur) qui recommande le confinement dans de telles circonstances. L'annonce d'une opération de longue durée par les sapeurs-pompiers a permis de douter de l'efficacité du confinement, alors que la référence à la Première Guerre mondiale, via le gaz moutarde (l'hypérite), introduisait à la fois l'imminence du péril et l'idée de manœuvre. Une fois franchi l'obstacle doctrinal grâce à l'aval du cabinet du ministre de l'Intérieur, une adéquation est apparue entre la menace et les armes permettant d'y répondre. Par cette décision le préfet qui se trouvait une heure auparavant face à deux inconnues, a enfin pris sur une situation sur laquelle il peut agir.

Le cas de Nantes, sur lequel on dispose le plus d'informations, semble assez bien illustrer ce que sont des « décisions » en situation de crise. La rupture qu'introduit une décision majeure, une décision-clef ne fait illusion que si l'on méconnaît sa genèse. Dans le cas de Tours par exemple, l'interruption du captage des eaux dans la Loire qui apparaît comme une décision nette liée à la découverte de phénol, se comprend en effet comme l'effet d'un long et ambigu processus qui s'est développé dès le premier jour de l'accident pour aboutir le lendemain après-midi. Après-avoir vigoureusement affirmé son pouvoir lors de l'incendie, le préfet s'efface, laissant ainsi surgir des acteurs de plus en plus nombreux qui multiplient les approches du phénomène sans se coordonner entre eux.

Assez comparable au nuage de Nantes qui, rapidement, avait perdu toute attache avec « l'incendie » de l'entrepôt, « la » pollution devient un phénomène autonome dont les différents acteurs s'évertuent à photographier au passage la réalité en multipliant les prélèvements, les mesures. Il en résulte l'appréhension d'une pollution à visages multiples dont les caractéristiques varient d'un acteur à l'autre, dont la localisation dans le réseau que constituent la Brenne, la Cisse et la Loire varie aussi considérablement. Dans ce suivi de la pollution, le groupe de responsables présents à la préfecture n'est qu'un acteur parmi d'autres qui suscite des expertises, attend des résultats, réagit diversement aux informations qui circulent. Au fur et à mesure que la menace se précise – l'arrivée de « la » pollution dans la Loire constituant un moment symbolique guetté par les différents acteurs qui divergent d'ailleurs beaucoup à ce sujet – des solutions radicales commencent à être envisagées. Sans que l'interruption du captage des eaux soit directement évoquée, des responsables de la préfecture en envisagent les conséquences et le jeudi 9 juin, en début d'après-midi, commencent à se préoccuper de la disponibilité en bâches permettant de mettre en place un système de substitution pour distribuer l'eau potable. Par ce type d'anticipation, des possibilités d'action sont évoquées, préparant les décisions à venir. Il suffit d'ailleurs que la

présence de « la » pollution dans la Loire soit enregistrée, qu'un nom connu – le phénol – introduit par un expert lui aussi connu – un responsable de la Direction départementale de l'action sanitaire et sociale (DDASS) – permette d'identifier clairement et de façon extrême une menace incertaine, pour qu'émerge aussitôt une solution radicale : l'interruption du captage de l'eau dans la Loire. On retrouve dans la relation qui s'établit avec le phénomène porteur de menace, dans le jeu des acteurs qui, sans s'avancer en tant que tels, créent progressivement les conditions d'une décision, tous les ingrédients déjà présents dans la crise de Nantes.

Le cas de Nîmes, aussi différent soit-il, a une parenté avec les deux précédents cas puisque, là aussi, on observe une période de latence floue précédant la mise en place de « Nîmes-Solidarité ». Au lendemain de la crue, le maire de Nîmes s'est trouvé dépassé par l'importance des problèmes matériels à régler, l'afflux d'acteurs très divers œuvrant de façon souvent autonome et, plus encore, par la perturbation introduite par la rumeur sur les morts cachés. Tout au long de la journée du mardi, de la soirée et d'une partie de la nuit du mercredi, le groupe des responsables de la mairie ont ainsi enregistré la perte de maîtrise de la situation, tentant tant bien que mal de réactiver leurs services, de mobiliser le conseil municipal sans qu'ils ne réussissent à appréhender, voire à contrôler, une situation de plus en plus confuse. L'ambiguïté de l'action de l'État ne faisait qu'ajouter à cette incertitude : alors même que la préfecture était pratiquement paralysée, des personnages politiques de premier plan (le ministère de l'Intérieur, le président de la République) se succédaient, annonçant une intervention de l'administration publique ; alors même que le plan ORSEC était déclenché, de nombreux acteurs du secteur public prorogeaient les modalités adoptées le jour même de la crue. Dans cette conjoncture où la perte effective de maîtrise allait de pair avec des annonces plus ou moins symboliques de restauration de cette maîtrise, la mairie de Nîmes s'est trouvée constamment en porte-à-faux, incertaine du rôle qui était le sien, ne sachant comment réagir à la situation. C'est dans ce climat qu'une solution a progressivement émergé qui est moins une affirmation de pouvoir que l'enregistrement de l'absence de tout réel pouvoir. La mise en place de Nîmes-Solidarité traduit l'impuissance de l'État et de la ville de Nîmes à reconstruire, à partir de leurs administrations, un cadre de gestion de la crise. Autrement dit, c'est en assumant pleinement les conséquences d'une crise où, via la rumeur sur les morts, le lien social et politique semblait être mis en question, en faisant l'hypothèse d'une quasi-table rase de la société locale, que les responsables de la ville de Nîmes ont suscité une nouvelle « solidarité » en donnant un nom dans ce sens à une structure *ad hoc*. Avec ce processus qui n'est autre qu'un passage aux extrêmes, puisqu'une « catastrophe sociale et politique » est envisagée, s'établit un certain parallélisme avec les autres crises. Mais dans le cas de Nîmes, contrairement à ceux de Nantes et Tours, ce « coup de force » ne s'accompagne pas de la volonté de retrouver la maîtrise de la situation par l'engagement d'une nouvelle forme d'action. Il s'agit plutôt, à travers la mise en place d'un dispositif souple, de donner

un cadre formel à de multiples interventions régies par l'auto-organisation ⁽⁷⁾.

Malgré leurs différences, les processus décisionnels caractérisant les différentes crises de Nantes, Tours et Nîmes, ont deux grandes caractéristiques communes : la première est que chaque décision est étroitement déterminée par les contraintes introduites par le phénomène même de la crise. De même que les acteurs sont enfermés dans la crise et ne prennent pas figure de « décideurs », de même les ressources utilisées pour produire les décisions, se limitent à celles mises sur le « marché » par la crise. Les acteurs pensent la crise dans la crise, sans réellement pouvoir s'en dégager, provoquer la distance et ainsi introduire un nouveau questionnement qui briserait cet enfermement. C'est particulièrement vrai dans le cas de Nantes et de Tours où l'on note l'absence de toute réelle extériorité des décideurs, des décisions. Concernant Nîmes, la création d'une structure *ad hoc* est tout à la fois une réponse étroitement déterminée par ce qu'il semble immédiatement possible de faire et une tentative de sortir de l'enfermement provoqué par la crise.

Une seconde caractéristique qui ouvre d'autres perspectives, est l'apparente existence d'un « jeu de pouvoir » au cœur même des processus de crise. Pris dans la crise, les acteurs en position de pouvoir se laissent aussi prendre par celle-ci, évitant ainsi d'être propulsés comme des décideurs. Ne disposant que de ressources réduites pour appréhender les situations, les mêmes acteurs ne cherchent pas à avoir accès à d'autres ressources, à d'autres connaissances, notamment à celles susceptibles de modifier les approches déjà effectuées. Sans que l'on puisse clairement attribuer ces mouvements à des « volontés », tout se passe cependant comme si des impasses se trouvaient en quelque sorte constituées par l'inertie des décideurs : le nuage toxique de Nantes, la pollution de la Loire et l'effondrement de la société locale nîmoise apparaissent comme les images extrêmes de situations non véritablement appréhendées. S'agit-il là de l'effet de simples défaillances de pouvoirs désarmés ou, autre hypothèse, d'un jeu subtil, à la marge, grâce auquel des situations deviennent finalement décidables, après un saut aux extrêmes ?

Gérer la crise, armer le pouvoir ?

De l'exercice du pouvoir lors des différentes crises on retient que l'exercice du pouvoir est parfois problématique, qu'il n'y a pas de véritable extériorité de ce dernier qui ne se trouve pas « face » à la crise. Quant aux décisions majeures qui finissent par être prises, sans que l'on puisse les attribuer à des décideurs, elles ne semblent pas répondre directement aux problèmes posés. Dans le cas de Nantes on réagit à un incident assez banal par une évacuation de grande ampleur qui paralyse le fonctionnement d'une grande partie de l'agglomération nantaise, mobilise d'importants

moyens ; à Tours, on prive d'eau une semaine durant la population au vu d'une pollution dont la gravité reste encore à établir ; à Nîmes enfin, où la décision de créer une structure *ad hoc* semble plus opportune, on fait table rase de toute autre solution introduisant une certaine continuité entre l'état normal et l'état de crise. Assez inadéquates (surtout dans le cas de Nantes et de Tours), ces décisions frappent aussi par leur radicalité. Une contradiction pointe ainsi entre ce qui pourrait être une véritable gestion de la crise et des nécessités inhérentes à l'exercice du pouvoir et plus particulièrement, du pouvoir politique.

Pour questionner les crises de Nantes, Tours et Nîmes en terme de gestion, il n'est pas inutile de se situer dans la perspective des spécialistes des prises de décision (*décision-making*), qui se sont attachés à identifier les erreurs, les défaillances qui, selon eux, s'opposent régulièrement à une gestion raisonnée sinon rationnelle des situations de crise⁽⁸⁾. La répétition de ces erreurs lors de différentes crises et notamment des crises internationales, a permis aux spécialistes des prises de décision de les inventorier de façon systématique. Bien que leurs références soient alors essentiellement des crises « avec ennemi », il est frappant de constater que si l'on s'en tient aux critères de ces spécialistes, les « décideurs » ont le plus souvent commis à Nantes et Tours, et même à Nîmes, la plupart des erreurs qui condamnent tout effort de production d'une intelligence critique.

Première erreur identifiée : de graves omissions dans la prise en compte des alternatives. Le préfet de Loire-Atlantique assume la décision d'une évacuation de grande ampleur sans prendre sérieusement en compte l'alternative du confinement. Cette possibilité qui a cependant été testée dans les premiers moments de la crise a rapidement été rejetée, toute l'attention se portant sur la mise en œuvre de l'évacuation qui absorbe toutes les énergies. le préfet d'Indre et Loire prend la décision d'interrompre le captage de l'eau, sans envisager la possibilité du maintien de sa distribution avec une information adéquate de la population. Mesure d'autant plus possible qu'elle sera effectivement prise les derniers jours de la crise. Le maire de Nîmes répond au malaise de la population nîmoise en faisant table rase de toute administration (création de « Nîmes-Solidarité »), mais en omettant de traiter frontalement le sentiment de deuil collectif qui a entraîné la propagation de la rumeur sur les morts cachés.

Seconde erreur, graves omissions dans la détermination des objectifs. En se focalisant sur les risques liés au nuage, le préfet de Loire-Atlantique occulte les causes de l'accident qui ne sont pas traitées systématiquement. A un objectif global – comment faire face à des menaces tout en les appréhendant ? – le préfet et ses conseillers substitue un objectif partiel : comment échapper aux menaces ? Après avoir « cerné » le problème de l'incendie de l'usine Protex, le préfet d'Indre et Loire ne met pas en place un dispositif permettant une approche globale du phénomène de pollution. La pollution de la Brenne, puis de la Cisse, puis de la Loire est appréhendée sans qu'un lien ne puisse s'opérer avec ses causes, sans

qu'elle soit située dans le contexte dans lequel elle survient. Soucieuses avant tout d'assurer le rétablissement des fonctions essentielles, les autorités nîmoises laissent se développer dans l'après-crise une dynamique auto-organisationnelle sans réunir, dans le même temps, les informations permettant d'avoir une approche globale de la situation.

Troisième erreur : défaut d'examen des coûts et des risques des choix privilégiés. L'évacuation de Nantes a été faite sans que soient pris en compte les risques d'un tel choix : risque d'exposition accidentelle aux fumées d'une partie de la population évacuée, risque lié à l'opération elle-même, le transport de certaines catégories de la population (enfants, malades hospitalisés, vieillards, etc.) étant parfois délicat ; risques enfin liés à l'arrêt de réseaux sensibles suite à l'évacuation du personnel assurant son fonctionnement. Ces risques, non pris en compte par les décideurs de la préfecture l'ont été par d'autres acteurs qui ont opté pour le confinement, tel le directeur d'un hôpital qui a renoncé à évacuer les malades, tel aussi le responsable d'une station de contrôle de gaz qui, en accord avec le SDIS, a maintenu sur place le personnel nécessaire pour assurer la sécurité du réseau. A Tours, l'interruption de l'alimentation du réseau d'eau s'est faite sans que les conséquences secondaires d'une telle interruption ne soit envisagée : pollution durable du réseau d'eau, tout arrêt prolongé provoquant une prolifération bactérienne ; problèmes sanitaires liés à l'absence d'eau, potable ou non ; problèmes de sécurité etc. A Nîmes, la fixation par le maire d'un terme à la crise ne tient pas compte des rythmes propres de chaque acteur et notamment des contraintes techniques inhérentes à la remise en route des grands réseaux. Les responsables de ces réseaux (électricité, gaz, télécommunications, voies routières) ont été contraints de précipiter des solutions de fortune et ont subi les inconvénients d'un défaut de coordination résultant de l'impérative nécessité de marquer le retour à la normale dès le lundi suivant la crise. De même, la volonté de rétablir les réseaux d'eau s'est faite au détriment d'un véritable consensus entre les différents experts.

Quatrième erreur : défaut de recherche d'information. A Nantes, aucun processus de connaissance n'est vraiment engagé pour déterminer de la façon la plus objective possible les causes et conséquences de l'incendie de l'entrepôt de la société Loiret et Haentjens. Les informations à partir desquelles la situation est appréhendée sont de nature très diverses et ne sont pas vérifiées ce qui conduit à des passages aux extrêmes. La déclaration de quasi-catastrophe faite par un intervenant des sapeurs-pompiers est prise pour argent comptant par les différents responsables nantais, sans qu'un retour ne s'effectue sur ces déclarations. De même, est-ce à partir de mesures effectuées de façon très aléatoires que l'universitaire ayant de fait le rôle de premier expert de la préfecture déclare à son tour l'état de catastrophe. D'autre part, des informations essentielles et disponibles ne sont pas recherchées, qu'il s'agisse de l'expertise qui pouvait être demandée aux industriels fabricant des engrais dans la région nantaise ou de l'état de santé des ouvriers directement exposés et qui ont

été hospitalisés. Bref, dans le cas de Nantes, c'est à partir de quelques informations non vérifiées et alimentant le fonctionnement d'un groupe sur lui-même que la décision d'évacuation a été prise.

Le cas de Tours n'est guère différent, puisqu'une fois que l'incendie de l'usine Protex apparaît comme étant « sous contrôle », les procédures pour appréhender la pollution sont très dispersées, très aléatoires. Les responsables de la préfecture se contentent de « photographies » difficilement exploitables qui résultent des différentes mesures et, plus encore, de la commande de ces photographies qui contient en soi l'essentiel de volonté de connaissance des « décideurs ». Comme à Nantes, la décision majeure a été prise sur la base d'informations sommaires et non vérifiées, sans que soit ouvert le réseau d'expertise potentiellement disponible. Ce n'est par exemple qu'assez tardivement – deux jours après l'accident – qu'il est fait appel aux compétences des laboratoires des compagnies assurant une partie de la distribution de l'eau dans la région de Tours.

Cinquième type d'erreur : la validation des choix préférentiels. A Nantes, l'interprétation de la situation dépend largement des choix implicites des principaux acteurs, plus exactement des possibilités de décision qui s'offrent à eux. Le préfet de Loire-Atlantique, assez vite convaincu de la nécessité de réaliser une évacuation, tient essentiellement compte de l'avis de l'expert qui va dans son sens (l'universitaire). La fermeture du groupe sur lui-même, la pression du consensus et surtout la prise en compte de l'obligation d'agir du principal acteur conduit à un traitement unidimensionnel des problèmes, aucune autre alternative n'étant sérieusement examinée. A Tours, le responsable de la DDASS donne, lui aussi, au préfet d'Indre et Loire la possibilité d'agir. Là encore, aucune autre logique, aucun autre mode d'approche ne semble avoir été préconisé et il est tout à fait symptomatique que pour « se décider », le préfet d'Indre et Loire n'ait pas attendu les résultats sur lequel il s'était reposé : le mot phénol suffit pour provoquer une décision, sans que la vérification ne soit vraiment faite de l'anormalité du taux relevé, etc.

Dans une perspective de « gestion » de crise, ceux qui sont de ce fait apparus comme des décideurs ou, plus exactement qui ont assumé des décisions prises au sein de groupes consensuels, ont donc commis avec une certaine constance la plupart des erreurs repérées par les spécialistes des prises de décisions. Et si l'on confronte le mode de fonctionnement des préfets de Nantes et de Tours, et même celui du maire de Nîmes aux recommandations faites par Patrick LAGADEC dans un ouvrage précisément destiné aux décideurs, on constate que ces derniers n'ont pas su éviter les nombreuses embûches jonchant leur parcours ⁽⁹⁾.

Ce constat étant fait, quelles conséquences peut-on en tirer ? La première, celle qui vient aussitôt à l'esprit et qui a généralement le plus de succès, est d'imputer aux différents responsables la responsabilité des « mauvaises » gestions de crise. La personnalité de tel ou tel acteur peut être évoquée, l'idée commune prévalant que tel autre acteur se trouvant dans

les mêmes circonstances aurait fait mieux et aurait su maîtriser la situation. Lorsque ne sont pas uniquement mis en avant les traits de personnalité des décideurs, il est alors le plus souvent question de la qualité de leur formation, de leur entraînement. Bref, la combinaison d'une insuffisante formation et de certains traits de personnalité suffit, le plus souvent pour expliquer les diverses défaillances. Or, il s'avère que dans diverses situations de crise, impliquant des acteurs aux profils psychologiques très différents, ayant des expériences de situations critiques variables, on observe des comportements souvent très semblables, plus déterminés par la situations de crise elle-même que par les qualités et l'expérience de ceux qui s'y trouvent.

L'inventaire des « erreurs » fait par les spécialistes de prise de décision ne correspond en fait qu'à un certain nombre de constantes qui tendent à se reproduire d'une crise à l'autre. Il y a d'ailleurs d'assez nettes divergences entre les spécialistes qui pensent que la restriction des capacités cognitives (rationalité limitée, etc.) est une donnée propre, quasiment indépassable, de toute situation de crise et ceux qui, tout en intégrant ces contraintes, pensent au contraire qu'elles sont surmontables. Mais quel que soit le point de vue adopté – dépendance totale ou relative vis à vis du phénomène de crise – ces analyses reposent toutes sur l'idée que des erreurs sont commises, évitables ou non, par rapport à une « bonne » gestion de la crise. Bref, les défaillances sont reconnues comme telles qu'elles que soient le degré d'adhésion au modèle rationnel qu'elles présupposent, ce qui provoque l'impasse sur d'autres questionnements. Plutôt que de se focaliser sur les erreurs qui empêchent habituellement des choix adaptés aux situations de crise, on peut par exemple s'interroger sur le « coût » de tels choix pour les acteurs concernés. Autrement dit, au-delà du fait que les acteurs sont pris dans la crise, en subissent pleinement les effets, une véritable gestion des crises n'a-t-elle pas un coût excessif pour des responsables politiques ?

Les deux priorités qui se dégagent des recommandations habituellement faites pour gérer les crises où l'incertitude est première sont savoir et faire-savoir⁽¹⁰⁾. Or, rien n'est moins simple. Même en admettant que les principaux acteurs puissent eux-mêmes « sortir » de la crise, il ne leur est pas aisé de mettre en œuvre une stratégie adaptée. Afficher une volonté de savoir c'est en effet aller contre les évidences, remettre en question les représentations construites par les acteurs et les structures directement impliquées ; briser les consensus alors que tout conduit à un retour au familier ; provoquer des contre-enquêtes, des contre-expertises, des approches globales sans souci des prérogatives habituelles, sans respect des champs de compétence ; ouvrir les réseaux, susciter les interrogations critiques, c'est-à-dire lutter contre la tendance à la fermeture des groupes de décideurs sur eux-mêmes, etc. Cette simple énumération suffit pour prendre la mesure de la difficulté d'une telle entreprise qui contraint le ou les décideurs à faire violence à leur environnement et surtout, à entrer dans la complexité propre aux sociétés contemporaines. Il suffit d'imagi-

ner en termes pratiques ce que cela aurait pu signifier pour les différents préfets que d'aller à contre-courant des représentations dominantes, des convictions partagées, de s'obstiner à savoir donc pour ne pas subir l'image d'un incendie dans un dépôt d'ammonitrates, d'un nuage toxique, d'une pollution imminente de la Loire, d'une ville frappée par la mort.

Si l'affirmation d'une volonté de savoir est toujours difficile, il n'est guère aisé de « faire savoir », surtout lorsque l'on sait peu ou rien comme c'est souvent le cas lors des crises où l'incertitude est première. Là encore, si les responsables s'attachent à suivre les conseils qui leur sont donnés, ils doivent le plus souvent aller contre leur mouvement naturel : intervenir publiquement qu'ils aient ou non des éléments d'information précis sur les causes et effets possibles des accidents technologiques ou naturels ; admettre les règles du jeu médiatique à travers lesquelles se construisent, en temps de crise, des représentations collectives de la situation, en référence ou non avec la réalité des problèmes ; considérer que la légitimité n'est pas acquise mais qu'elle se gagne, que la crédibilité n'est pas donnée mais qu'elle s'acquiert, surtout en cas d'accidents technologiques majeurs, etc. Bref, qu'il s'agisse de savoir ou de faire savoir et, plus encore, d'intégrer ces deux objectifs dans une même stratégie, on est conduit à constater qu'il y a un coût important de toute véritable gestion de crise.

Gérer la crise en suivant les recommandations des spécialistes signifie en effet entrer dans la complexité — celle de l'expertise, celle du monde médiatique pour ne citer que les principaux problèmes — avec la volonté d'avoir prise sur la situation. Pour tout responsable se mettant dans cette position de « décideur », cela revient à dire qu'il engage effectivement sa responsabilité puisqu'il a de fait posé que la situation était traitable, gérable, accessible donc à la rationalité et à des choix pris en connaissance de cause. Un tel engagement, car cela en est un, comprend un véritable risque puisque toute décision et plus encore toute erreur sera alors imputée à un défaut de jugement dans une situation où ce jugement semble possible.

A la lueur des différentes crises, on ne peut que s'interroger sur le réalisme d'une telle posture. Dans chacun de ces cas, les décisions ont largement été prises en méconnaissance de cause, dans des moments considérés comme cruciaux et extrêmes, c'est-à-dire dans des moments où la décision échappe au calcul, à la rationalité pour entrer dans l'arbitraire, même si, et c'est là plus qu'une nuance, la possibilité de la décision fait le décideur et non pas le contraire. De là à dire que les politiques ne peuvent prendre des décisions qu'en toute dernière extrémité, lorsqu'en acquérant une radicalité elles finissent par s'imposer à eux, il n'y a qu'un pas ⁽¹⁾.

A la logique de gestion de crise, semble donc s'opposer en cas d'accidents industriels et même de catastrophes naturelles, une autre logique où il s'agit moins de prendre connaissance d'une situation dans toute sa complexité mais, plus simplement, de la rendre « décidable ». Dans cette

optique, on peut rapidement reprendre l'examen des différentes crises de Nantes, Tours et Nîmes.

Les premières décisions prises à Nantes – l'évacuation limitée à un kilomètre autour de l'entrepôt, l'interruption du trafic à proximité (route, voie ferrée) – sont autant de mesures qui redonnent des armes au pouvoir, qui permettent de reconstruire un champ d'action : un danger est clairement identifié, ses effets sont évalués et les moyens pour le prévenir sont trouvés pour manœuvrer dans un espace donné. Le traitement de « l'incendie » de l'entrepôt avec le concours des experts permet donc de sortir d'une situation jusque là bloquée. Dans la seconde phase de décision concernant le nuage, il est une nouvelle fois répondu par une évacuation, non plus limitée mais de grande ampleur, mobilisant d'importants moyens civils et militaires présents dans l'agglomération. Cette mesure de prévention se comprend, elle aussi, comme un réarmement du pouvoir qui trouve des instruments, qui peut manœuvrer, exercer son autorité sur les différents acteurs. L'administration publique dans toute sa dimension peut ainsi ressurgir, englobant les collectivités locales, les élus locaux qui reprennent place dans l'appareil étatique. En l'espace d'une heure et demie environ, on est ainsi passé d'une situation marquée par une grande incertitude, une grande complexité à une situation, certes toujours complexe, mais où il est possible d'agir, d'avoir une apparente maîtrise de la situation. Les problèmes liés à la mesure d'évacuation – problèmes d'ordre logistique essentiellement – sont d'ailleurs tels qu'ils suffisent pour occulter en partie les problèmes non traités : l'évacuation évacuée, au moins un temps, les raisons qui l'ont justifiée.

Le cas de Tours a tout d'abord correspondu à un déploiement rapide des armes classiques du pouvoir lors du traitement de l'incendie de l'usine Protex. C'est en recourant à des mesures relevant du « maintien de l'ordre » appliquées à un incendie que la maîtrise apparente de ce dernier a été acquise (interruption de la circulation, préparation de mesures d'évacuation lorsque pointe la menace d'un nuage toxique ; encadrement de l'usine, obstruction des canaux communiquant avec la Brenne, transport des effluents ; barrages, dérivations, surveillances en surface de la pollution, etc.). Médiocrement efficaces, ces mesures ont cependant assuré un semblant de maîtrise allant de pair avec une activation de moyens classiques tout entier tournés vers la résolution de problèmes logistiques : la gendarmerie, les entreprises de travaux publics, la SNCF, etc. ont ainsi été mobilisées pour fournir les hommes, les moyens permettant d'interrompre, de dévier, de stocker, de contrôler, etc. puisque c'est à travers ces mesures que l'accident de Tours a été traité. Peu importe alors l'adéquation avec les problèmes posés – de quoi s'agit-il ? – tous les efforts se situant dans le registre de la maîtrise quel qu'en soit l'objet : il est tout à fait caractéristique par exemple que l'analyse de la pollution dans les premières 48 h ait avant tout donné lieu à la mise en place de circuits d'acheminement rapide des prélèvements avec le concours des forces de l'ordre, de transmission rapide des résultats avec les

moyens modernes de communication alors qu'aucune approche n'était engagée pour déterminer ce qui était effectivement cherché et qu'aucun groupe d'experts n'était mis en place pour interpréter les résultats.

La décision d'interrompre le captage de l'eau, qui s'inscrit dans la même logique, donne, par son caractère, les moyens au préfet d'Indre et Loire de devenir « décideur » : quelle que soit l'importance des problèmes créés par l'interruption du circuit d'eau potable, la mise en place d'un système de substitution d'eau est plus à la portée des différents responsables que l'appréhension de la pollution. Là encore, toute l'énergie se trouve mobilisée dans la recherche de bâches, de citernes, de moyens pour les acheminer, pour assurer ensuite la distribution de l'eau. Bref, il s'agit encore de logistique et à travers la mobilisation générale qu'il déclenche dans sa ville, le maire de Tours trouve l'opportunité d'affirmer son pouvoir dont il utilise les armes les plus classiques : réquisitions, activation des professions, mobilisation des associations, quadrillage de la ville pour contrôler la distribution de l'eau, etc. La politique de communication rapidement engagée, elle aussi avec des moyens classiques – la lettre du maire – a parachevé cette prise en main qui a fait du maire de Tours le principal décideur dans la seconde phase de la crise. Qu'il s'agisse du préfet ou du maire, les mêmes armes ont été utilisées pour rendre saisissable, décidable une situation qui ne l'était pas, les mêmes problèmes ont été évités puisque ni l'un ni l'autre n'ont pu véritablement traiter le problème de la pollution.

A Nîmes aussi, la décision majeure – mise en place de « Nîmes-Solidarité » – a d'abord eu comme effet d'armer le pouvoir du maire. Pris dans une situation confuse, subissant les effets d'une rumeur traduisant un profond malaise de la population, une défiance à l'égard de toute autorité, le maire a symboliquement fait table rase de toute structure en créant Nîmes Solidarité. Par cette décision radicale qui marque une rupture entre l'ancien et le nouveau, qui s'accompagne d'une réappropriation de l'espace (quadrillage de la ville) et du temps (fixation d'une échéance pour le retour à la normale), la maîtrise de la situation apparaît de nouveau envisageable. Toutes les actions en cours, dont beaucoup relèvent de l'auto-organisation, ainsi que toutes les nouvelles actions entreprises trouvent ainsi un cadre de référence qui leur donne sens : au-delà de la réparation des dégâts, il s'agit ni plus ni moins que de la reconstruction de l'image d'une communauté qui, à travers l'ensemble des actions, retrouve, vérifie les liens de solidarité mis en cause par la rumeur.

Par les décisions qui ont été prises – même si elles l'ont été sur des bases vagues, incertaines, etc. – d'importants changements se sont donc opérés, des situations, apparemment « ingérables », sont, de nouveau, devenues décidables. Le premier de ces changements est l'identification de menaces qui ont acquis un statut « d'ennemi » avec l'extériorité que cela suppose : le nuage toxique, la pollution sont moins des réalités que des construits sociaux qui ont permis de fixer des menaces. Dans le cas de Nîmes, la reconstruction de l'image d'une communauté devant « faire face » à une

situation catastrophique par le biais de la solidarité, a limité les effets d'une rumeur interne qui annonçait le déchirement du lien social et politique. Dans les trois cas des menaces extérieures se sont donc substituées à des menaces intérieures et donc difficilement saisissables. Ce travail s'est effectué d'autant plus aisément qu'il s'accorde avec l'image courante de « la » catastrophe qui s'abat sur des collectivités.

Le second changement, indissociable du premier, est une brusque réduction de l'incertitude. L'ennemi étant désigné, les moyens de l'affronter étant trouvés, l'incertitude liée à la menace est en partie évacuée. A l'échec successif des savoir-faire et savoirs savants, se substitue finalement un savoir politique permettant une opération jusque là impossible : la prise sur l'événement. En reconstruisant la réalité, en la réinventant en fonction des moyens dont ils disposent pour la maîtriser, les responsables politiques mettent effectivement un terme à l'incertitude : après la décision d'évacuer la population, après la décision de couper le réseau d'eau, après la décision d'organiser la survie à partir d'une structure *ad hoc*, de nouvelles priorités surgissent qui refoulent les problèmes initiaux.

Enfin, troisième changement, les décisions politiques réduisent soudainement la complexité. A un univers éclaté où la réalité n'est plus soumise aux représentations qui la contrôlent, où se multiplient les acteurs et les références, à un univers multidimensionnel donc, se substitue une réalité où la principale dimension est d'ordre spatial, territoriale (et de façon moindre temporelle). La complexité du réel, la complexité des instances qui le traite, la complexité du travail d'expertise sont remplacées par un espace peuplé qu'il convient de contrôler, de maîtriser : déplacer des populations, leur trouver un lieu d'accueil ; interrompre un réseau d'eau et quadriller une ville pour mettre en place un autre mode d'alimentation ; interrompre le fonctionnement de l'Administration ; quadriller la ville pour répartir les ressources, etc. sont autant de mesures proches des mesures de police qui suffisent pour restaurer un champ d'opération.

Par des mesures assez simples dans leurs conceptions, mais plus ou moins difficiles à mettre en œuvre, les politiques mettent fin à l'intériorité des menaces, à l'incertitude et à la complexité. Dans le même temps, ils changent la nature de la crise en lui substituant une autre situation, plus à leur portée, plus à leur mesure. En s'armant c'est-à-dire en endossant des décisions radicales, ils restaurent une réalité très « politique » où ils peuvent finalement prendre place comme « décideurs ».

Conclusion

Le paradoxe est donc qu'en ne gérant pas la crise, des « décideurs » peuvent cependant finir par traiter ce type de situations, les régler même : le préfet de Nantes, bien que ne traitant pas les problèmes réels, bien que prenant des risques supplémentaires en décidant d'évacuer, a finalement retrouvé une certaine maîtrise de la situation. Certes, cette maîtrise a été

relative et a même failli s'interrompre lorsqu'au sein de la cellule de crise officielle du plan ORSEC, les problèmes occultés sont réapparus, déstabilisant profondément la reconstruction de la réalité. Mais elle a cependant suffi pour interrompre la dynamique de la crise. Le préfet d'Indre et Loire, puis le maire de Tours, ont eux aussi pris de réels risques en interrompant le réseau d'eau. Mais eux aussi ont coupé court à la crise qui pointait avec une pollution au caractère incertain et générant des expertises tout azimut, en créant un problème plus aisément « gérable » et ouvrant, d'autre part, sur une ample mobilisation. Contrairement à ce qui s'est passé à Nantes, la reconstruction de la réalité qui s'est ainsi opérée n'a pas été démentie au cours de la crise, notamment par les experts qui ont tous avalisé la réalité des dangers. Ce n'est qu'*a posteriori*, avec des questionnement d'autorités centrales, des remarques faites à l'occasion de séminaires qu'une interrogation a eu lieu dans ce sens. De la même façon, la table rase effectuée à Nîmes par le maire, a eu lieu sans que ce montage, qui participe autant d'un mode d'organisation nouveau que d'une entreprise de reconstruction de réalité, n'ait été mis en question.

Partant de ces différents constats, on ne peut que revenir sur des interrogations premières : qu'est-ce qu'une crise dans les sociétés modernes, qu'est-ce que son mode de résolution ? Ou, en d'autres termes, quelles sont aujourd'hui les priorités lorsque la normalité — soit le traitement quasi-automatique de la réalité — est suspendue ? Dans une optique gestionnaire, il s'agit de développer une intelligence critique pour répondre au mieux aux problèmes qui se posent. Dans une optique non-gestionnaire, que l'on hésite à qualifier de « politique », il s'agit de faire en sorte que l'état de crise provoqué par le cocktail fait de menace, d'incertitude et de complexité s'interrompe au plus vite. Entre ces deux approches il y a d'évidentes contradictions puisque dans le premier cas, la priorité est moins de réparer la brèche qui s'est soudain ouverte dans la normalité, que d'explorer la complexité, au risque de prolonger l'incertitude ; et que, dans le second cas, cette réparation tend à primer, au risque d'erreurs, au risque de nouveaux risques.

Un tel antagonisme qui surgit au cœur des situations de crise révèle la spécificité d'une « logique politique » qui, malgré l'enfermement des acteurs dans la crise, malgré l'absence de « décideurs » au sens plein du terme, traverse ces situations et lui imprime une certaine forme avec comme première perspective la sortie de la crise, le retour à la normale. Il y a donc un traitement de la crise qui passe par la mobilisation d'un arsenal classique, voire archaïque, du pouvoir politique qui finit toujours par endosser des décisions radicales restaurant une réalité décidable et largement pensée à travers le modèle de la guerre : au phénomène de crise « sans ennemi » qui, probablement, contient l'essence même de la modernité, il est finalement répondu par un retour du politique dans une de ses modalités les plus classiques.

Une telle réponse se comprend à l'intérieur même du phénomène de crise, comme l'effet de la mobilisation des ressources propres du pouvoir

politique : c'est en effet en faisant les « tiroirs » du politique que le préfet de Loire-Atlantique, le préfet d'Indre et Loire, le maire de Tours et même celui de Nîmes ont fini par décider de la situation, de la façon la plus extrême. Certes, selon qu'ils sont préfets ou maires de grandes villes, selon donc qu'ils trouvent leur légitimité dans l'État ou dans le mandat qui leur est confié, ils sont de fait conduits à des perceptions différentes du politique. Mais ces différences sont moins déterminées par la position de ces acteurs que par le rapport qu'ils entretiennent tous avec des sociétés qui, sous le double effet de la décentralisation et de la modernisation, deviennent de plus en plus insaisissables. Même si on ne peut complètement ignorer les contraintes spécifiques de chacun d'entre eux (prise en compte de la conjoncture politique locale, pressions du pouvoir central, échéances électorales, etc.), il s'avère qu'ils recourent tous à des moyens assez semblables lorsqu'en situation de crise ils doivent affirmer un pouvoir, prendre figure de décideurs. De là bien sûr une interrogation sur les ressources du politique dans des sociétés modernes où l'on constate une nette coupure entre les acteurs quotidiennement en charge des systèmes complexes et les acteurs de l'urgence ⁽¹²⁾ ; où l'on observe aussi, *a contrario* de l'exemple de Nîmes une propension des élus locaux à se référer au modèle classique de l'état d'urgence ⁽¹³⁾.

Notes

(1) Concernant Nantes et Nîmes, les données utilisées résultent d'études et recherches conduites pour le SGDN – GILBERT Claude, GOUY Cécile et LAINE Laurent, *L'Information de la population en situation de crise* (le cas de Nantes, Octobre 1987), Grenoble-CERAT-IEP, oct. 88, 30 p. – et la délégation aux risques majeurs, ministère de l'Environnement – GILBERT Claude, ZUANON Jean-Paul, et al., *Les crues torrentielles de Nîmes (3 octobre 1988). Vers de modalités de gestion des situations de crise ?* Grenoble, CERAT-IEP, Mars 90. Pour Tours, nous nous sommes appuyés sur des travaux réalisés par Pierre VIDAL-NAQUET *Villes en pannes, les arrêts accidentels de la distribution de l'eau, à Lyon et à Tours*, CERPE Marseille, février 1989, et l'étude menée par le GDR « Crise » pour l'Association des maires des grandes villes de France, Marie-Pierre TOURON, Geneviève DECROP, *Grandes villes et crises majeures*, Grenoble, CRISE-CERAT-IEP, juin 1991. Enfin, pour l'ensemble des crises, nous nous sommes référés aux témoignages, remarques et analyses du séminaire de Sassénage, *La Catastrophe, l'élu et le préfet*, sous la direction de Claude GILBERT, Grenoble, PUG, 1990.

(2) Les crises post-accidentelles se distinguent ainsi nettement des autres crises, notamment des crises sociales et politiques où « l'échange des coups » entre les acteurs, autrement dit la tension qui s'établit avec l'ennemi porteur de menaces, sont déterminants (cf Michel DOBRY, *Sociologie des crises politiques*, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, Paris, 1986). Cependant, dans certaines, comme les crises internationales, l'identification de l'ennemi, de ses intentions est parfois suffisamment incertaine pour que l'on puisse utiliser opérer des rapprochements avec les crises post-accidentelles (cf Graham T. ALLISON, *Essence of decision*, Harper Collins Publishers, 1971).

- (3) La distinction entre l'accident et la crise a été clairement exprimée par le sociologue L.T. CAARQUI, en 1932, a posé en termes très simples la base de la problématique moderne : « Not every Windstorm, earth-tremor, or rush of water is a catastrophe. A catastrophe is known by its works ; that is to say by occurrence of disaster. So long as the ship rides out the storm, so long as the city resists the earth-shocks, so long as the ship rides out the storm, so long as the city resists the earth-shocks, so long as the levees hold, there is no disaster. It is the collapse of the cultural protections that constitutes the disaster proper » (Disaster and the sequence-pattern concept of social change, *American Journal of sociology* n° 38, pp. 207-218).
- (4) Cf Jacques GLEICK, *La Théorie du chaos*, Paris, Albin Michel, 1989.
- (5) Sur le lien entre menace et incertitude voir *Coping with crisis*, edited by Uriel ROSENTHAL, Michael T. CHARLES et Paul T. HART, Charles C. Thomas Publisher, Springfield, Illinois, 1989.
- (6) Cf Claude GILBERT et Jean-Paul ZUANON, « La Crise de Nîmes ou la force des choses », *Aménagement et Nature*, n° 95, automne 1989, p. 4-6.
- (7) Cf Claude GILBERT et Jean-Paul ZUANON, « La souveraineté éclatée : les nouveaux cadres de l'action publique. Situation de crises et risques majeurs : vers une redistribution des pouvoirs », 44^e colloque international de la revue *Politiques et Management Public*, Université Libre de Bruxelles, oct. 1990, 21 p. A paraître dans la revue *Politiques et Management public*.
- (8) Nous nous en tenons aux principales erreurs identifiées par Irving L. JANIS in *Crucial Decisions, Leadership in policymaking and crisis management*, The Free Press, New York, Collier Macmillan Publishers, London, 1989.
- (9) Patrick LAGADEC, *La Gestion des crises, outils de réflexion à l'usage des décideurs*, Mc Graw-Hill, Paris, 1991.
- (10) Claude GILBERT, Patrick LAGADEC, « Comment gérer les crises ? » *La Recherche-Environnement*, Suppl. au n° 212 de *La Recherche*, Juillet-août 89.
- (11) Ce serait une autre façon de comprendre l'assertion de Carl SCHMITT selon laquelle « Est souverain celui qui décide de la situation exceptionnelle », *Théologie Politique*, Gallimard, Paris, tr. fr. 1988, p. 15.
- (12) Cf Geneviève DECROP, Marie-Pierre TOURON, « Les risques Majeurs, un nouveau champ d'action de l'administration publique », Rapport de recherche pour l'IHESI, GDR CRISE, Grenoble, janvier 1991, p. 43.
- (13) Cf Marie-Pierre TOURON, Geneviève DECROP, *Grandes villes et crises majeurs*, Rapport de recherche pour l'Association des maires des grandes villes de France, GDR « CRISE », Grenoble, juin 1991, 26 p.

Les incendies de forêts comme situations de crise

Lieutenant-Colonel Michel Aymard
Chef de corps des sapeurs-pompiers de Nîmes

La forêt méditerranéenne est périodiquement ravagée par des incendies, dont certains tournent à la catastrophe de par leur incidence et leur localisation, générant des dégâts aux biens et causant quelquefois des pertes de vies humaines.

Le processus qui transforme un feu de forêt en incendie catastrophique est connu. Il tient tout d'abord, à des conditions extérieures de sécheresse et de vent. Il tient ensuite à une disproportion entre les moyens de lutte existants et ceux nécessaires, ceux-ci pouvant même aller jusqu'à devenir inopérants.

Les pouvoirs publics ne sont pas restés inactifs face à ce fléau, ils développent en permanence des solutions qui conduisent à des succès mais quelquefois aussi à des échecs.

La forêt méditerranéenne a un ennemi ancestral : le feu.

Ce problème n'est malheureusement pas l'apanage du seul territoire français. Près de nous, l'Espagne, l'Italie, la Grèce, plus loin les USA, le Canada et l'Australie sont soumis à ce phénomène, de même que, en règle générale, tous les pays disposant d'une végétation et d'un climat de type méditerranéen.

Chacun d'eux s'emploie à rechercher des solutions propres à préserver de ce fléau son environnement, solution étroitement dépendante du contexte économique, géographique et social qui caractérise chaque pays.

Des progrès tangibles ont été réalisés mais malgré cela, d'autres restent à accomplir et actuellement, nul ne peut prétendre avoir résolu ce problème.

C'est ainsi que le tribut payé au feu par les seules régions méditerranéennes s'établit en moyenne comme suit.

Ces valeurs moyennes, si elles servent à apprécier l'ampleur du phénomène, ne reflètent par contre nullement la réalité des choses.

TABLEAU 1

Pays	Superficie (en ha)		%	Nombre de feux
	Forêt Méditerranéenne	Détruite		
France	4 200 000	35 000	0,83	2 850
Espagne	26 703 000	230 000	0,86	7 920
Grèce	4 769 000	43 000	0,90	1 030
Italie	7 588 000	142 000	1,87	10 870
Portugal	4 274 000	69 000	1,61	4 500
Total	47 534 000	517 000	1,09	27 170

TABLEAU 2

Années	Nombre	Surface parcourue	
		Totale	Moyenne
1973	2 375	36 904	15,5
1974	1 909	30 145	15,7
1975	2 460	17 526	7,1
1976	2 897	41 943	14,4
1977	1 699	16 399	9,6
1978	4 367	57 330	13,1
1979	4 176	53 276	12,7
1980	3 563	15 685	4,4
1981	3 454	23 455	6,7
1982	2 912	48 771	16,7
1983	2 776	48 620	17,5
1984	2 683	14 664	5,4
1985	3 732	46 638	12,4
1986	2 655	46 146	17,3
1987	2 115	10 391	4,9
1988	939	1 908	2
1989	3 318	56 897	17,1
1990	3 296	56 551	17,2

Document Prométhée.

Les données statistiques du fichier « Prométhée » créé en 1973, laissent en effet apparaître un échelonnement des surfaces sur les années extrêmes dans un rapport de 1 pour 30.

Ces bilans sont bien évidemment fonction des conditions climatiques caractérisées par :

- une sécheresse estivale marquée ;
- une grande irrégularité des précipitations ;
- une forte insolation ;
- des vents violents et desséchants (Mistral et Tramontane).

L'ensemble de ces paramètres intégrés par les services spécialisés de la Météorologie nationale a permis de calculer un indice d'évaluation du risque d'éclosion et de propagation. Sans entrer dans le détail, il s'avère que les années difficiles comportent un nombre élevé de journées classées en risques sévères ou très sévères selon la terminologie en vigueur.

Ces journées se situent en période de forte sécheresse et de grand vent. Elles peuvent concerner la totalité du bassin méditerranéen ou au contraire, simplement une partie de celui-ci.

C'est ainsi qu'en 1979, des conditions météorologiques propices étaient réunies dans les deux départements des Bouches-du-Rhône et du Var qui ont totalisé 40 % des superficies détruites alors qu'en 1983, c'est le département de la Corse du Sud qui, à lui seul, en assume les 60 %.

Quoiqu'il en soit, en affinant un peu l'analyse, il apparaît que les bilans les plus durs, ceux qui qualifient les années « rouges », sont essentiellement dus aux grands feux dénommés comme tels lorsque leur étendue est supérieure à 500 ha. Ils peuvent très bien inclure des incendies pouvant couvrir plusieurs milliers d'hectares tel celui de Vidauban (Var), le 21 septembre 1990 (11580 ha), le plus étendu depuis le lancement de « Prométhée ».

Ces feux catastrophes dont le nombre est inférieur à 1 % en nombre, représentent de 60 à 70 % des surfaces détruites lors des années critiques.

Au regard des chiffres bruts, on pourrait hâtivement penser que les mesures prises dans le domaine de la lutte sont inefficaces.

En fait, il n'en est rien et les efforts consentis dans les domaines de l'organisation, de la connaissance du phénomène, de la formation et de l'équipement sont bien réels.

Ils se traduisent dans des conditions climatiques normales, par une diminution des surfaces parcourues. Ainsi, en comparant les indices des années où les bilans furent les plus lourds, il apparaît que :

- la part des incendies inférieurs à 1 hectare est en constante progression (75 % en 1990 contre 52 % en 1982 ou 40 % en 1979) ;
- un incendie sur deux est actuellement traité avec un délai d'intervention de moins d'un quart d'heure, cette rapidité n'étant pas à confondre avec la notion de potentiel suffisant ;

TABLEAU 3

Années	Nombre de feux total	Superficie totale	Feux > 500 ha		% des feux > 500 ha	
			Nombre	Superficie	En nombre	En superficie
1979	4 176	53 275	19	24 400	0,45	46
1980	3 563	15 685	2	2 353	0,05	15
1981	3 454	23 455	7	6 333	0,2	27
1982	2 912	48 771	19	30 726	0,6	63
1983	2 776	48 620	14	29 172	0,5	60
1984	2 683	14 664	3	2 200	0,1	15
1985	3 732	46 638	13	27 050	0,35	58
1986	2 655	46 146	19	29 210	0,7	63
1987	2 115	10 390	4	3 117	0,2	30
1988	939	1 908	0	0	0	0
1989	3 318	56 896	28	38 766	0,8	68
1990	3 296	54 671	17	41 549	0,5	76

Document Prométhée.

— le nombre de feux « moyens », c'est-à-dire ceux dont la superficie est comprise entre 50 et 500 ha n'est plus que de 1,25 % en 1990 contre 2,06 en 1982 et 2,75 en 1979.

Pourquoi donc un tel bilan en 1989 et 1990 ?

Tout d'abord, pour des raisons climatologiques exceptionnelles. Le rapport du service « Météorologie inter-régional du Sud-Est » de 1990 est révélateur à ce sujet.

« A la fin de l'été 1989, on avait déjà catalogué la période située entre l'automne 1988 et l'été 1989 en tant que « période sèche », accompagnée du déficit pluviométrique le plus fort observé depuis 40 ans (date d'ouverture des stations).

A la fin de Septembre 1990, on peut dresser un premier bilan de la période similaire située entre l'automne 1989 et l'été 1990, laquelle a connu la persistance du phénomène de sécheresse et donc une accumulation du déficit qui concerne les réserves en eau du sol ».

Dans le même temps, des vents violents ont eu pour conséquence d'accroître sensiblement les risques.

Autrement dit, les années 89 et 90 sont celles qui ont présenté les conditions météorologiques les plus défavorables depuis les 40 dernières

années. Ceci n'est qu'un constat et l'examen de la répartition des incendies montre, en outre, que le problème ne se pose plus maintenant comme il y a dix ans.

Le bilan est aujourd'hui essentiellement effectué lors d'un nombre très limité de jours.

En 1989, il a été relevé une double concentration spatiale et temporelle, les 6 incendies supérieurs à 500 ha, sont localisés en Haute-Corse le 31 juillet, 9 incendies de même type ont éclos le 1^{er} août essentiellement dans les Bouches-du-Rhône et le Var et 4 le 28 août. Plus de 70 % du bilan annuel est donc le fait de quatre journées rouges.

La saison 1990 a été marquée par deux journées particulièrement difficiles le 21 août et le 21 septembre au cours desquelles 29 000 ha ont été détruits, soit 53 % du bilan total, par 4 grands incendies.

On peut constater là encore le même type de concentration, le 21 août dans le Var et les Bouches-du-Rhône, le 21 Septembre essentiellement dans le Var.

Ce constat met en exergue le problème de la maîtrise de l'enchaînement des grands incendies. Ceux-ci sont dûs, en période d'extrême sécheresse, à un nombre important de départs de feux qui, activés par un vent violent, prennent rapidement de l'ampleur, leur simultanéité entraînant alors un déséquilibre entre les moyens disponibles et les moyens nécessaires.

C'est à cet instant qu'apparaît la situation de crise qui peut être plus ou moins grave selon l'intensité et la perception de chacun, plus ou moins gérable, mais qui engendre inexorablement les habituelles polémiques et réactions à chaud.

Le phénomène n'a pas échappé à la vigilance des pouvoirs publics qui simultanément ont mis en œuvre un ensemble de mesures susceptibles de repousser l'apparition de celui-ci ou s'il se produit de le gérer au mieux.

Au fur et à mesure de l'évolution des connaissances et des techniques, la stratégie a évolué d'une centralisation certaine vers une déconcentration coordonnée permettant de traiter rapidement avec des moyens suffisants la totalité des départs de feux.

Celle-ci est concrétisée par une occupation du terrain d'autant plus importante que le risque est grand.

Les dispositions tactiques, quant à elles, découlent de la stratégie précédemment développée et consistent à acheminer dans les plus brefs délais, des moyens en nombre suffisant pour éteindre un début d'incendie avant qu'il prenne des proportions et ce, sans désorganiser le dispositif préventif. Cela suppose une coordination précise en temps réel, effectuée par le CODISC (Centre opérationnel départemental d'incendie et de secours) au niveau départemental et au niveau de la zone par le CIRCOSC (Centre inter-régional de coordination des opérations de la sécurité civile) de Valabre.

Au plan technique, trois avancées significatives sont à noter. Tout d'abord, la généralisation de l'emploi des hélicoptères bombardiers d'eau particulièrement performants dans les zones montagneuses et péri-urbaines. Leur mobilité, leur précision et leur rapidité de mise en œuvre s'inscrivent parfaitement dans le schéma tactique évoqué ci-dessus.

La deuxième a consisté à accroître les capacités d'emport des engins tant terrestres, qu'aériens pour permettre des attaques plus puissantes.

Enfin, l'introduction des additifs chimiques destinés à améliorer le pouvoir extincteur de l'eau et la systématisation de leur utilisation par les moyens aériens a profondément modifié les tactiques de lutte. De la seule attaque directe utilisée précédemment, il est dès lors permis, à l'aide des retardants chimiques, de procéder à des attaques indirectes par la pose de barrières en avant du front de feu susceptibles de bloquer sa progression.

Ces nouvelles techniques complexifient les procédures de prise de décision qui doivent de plus en plus être déterminées par une démarche rigoureuse basée sur des éléments objectifs. Dans cette optique, des protocoles ont été établis pour rationaliser l'emploi des moyens, l'incidence financière étant désormais à prendre en considération comme un paramètre à part entière.

En résumé, la politique actuelle privilégie l'action immédiate et massive, certainement dispendieuse mais qui se révèle efficace à 98 % même les années à risques.

En revanche, comme tout système, celui-ci a également des limites qu'il convient de reconnaître.

Que se passe-t-il concrètement lorsqu'une situation de crise est abordée ?

A partir du dispositif décrit précédemment dans un département quel qu'il soit, tout départ de feu est détecté, signalé et traité. Les détachements préventifs terrestres interviennent dans leur zone d'action précédés ou appuyés par les avions en guet armé (Avion bombardier d'eau en vol sur un circuit déterminé toutes pleines prêt à intervenir immédiatement sur toute fumée suspecte) et renforcés par les autres moyens organiques des centres d'intervention.

A l'arrivée de ces derniers, les détachements préventifs se retirent de l'action et reprennent leur position.

Cette situation, même si elle est intense, peut être qualifiée de normale. Qu'il survienne un surcroît de départs de feux amenant le dispositif à saturation, et la situation passe en phase critique.

C'est à partir de ce moment qu'un des nombreux départs de feu n'est pas traité immédiatement et qu'il « échappe » aux moyens de première intervention, ceux-ci se révélant insuffisants.

Des renforts devront donc être acheminés dans les meilleurs délais, le temps étant l'allié de l'incendie.

Le système de lutte étant saturé, où prélever ces moyens ? Deux solutions s'offrent aux responsables des opérations, soit les renforts sont distraits du dispositif préventif, soit ils sont acheminés depuis l'extérieur de la zone considérée.

Dans le premier cas, les délais d'intervention sont rapides mais le dispositif préventif totalement désorganisé laisse place libre au développement d'autres départs de feu qui ne manqueront pas de se produire. C'est en règle générale comme cela que se sont produits les plus grands incendies. Dans le deuxième cas, en revanche les délais sont obligatoirement importants voire prohibitifs surtout si des zones sensibles sont sous la menace directe de l'incendie.

Il est, par exemple, difficile de faire admettre à une population dont les habitations sont menacées qu'il est préférable que les détachements préventifs voisins conservent leur mission initiale et restent « l'arme au pied » dans l'attente d'un prévisible mais toujours hypothétique départ de feu plutôt que de participer à la lutte.

Le choix du responsable est alors conditionné par la pression psychologique exercée par les différentes autorités administratives ou politiques, par la population et les médias. Celle-ci peut être suffisamment forte pour entraîner la rupture du système. Si cela se produit, la situation devient ingérable tout au moins temporairement, la réaction prenant le pas sur la réflexion.

Dans le domaine des incendies de forêts, cette pression est énorme, d'autant plus énorme d'ailleurs que la lutte contre ce fléau est loin de constituer une science exacte même si des progrès importants ont été effectués dans la connaissance du phénomène. Il émerge toujours des « spécialistes » détenteurs du remède miracle et des « polémistes » qui eux savent ce que les « responsables » auraient dû faire mais n'ont pas fait.

Cela étant, le tableau ci-dessus est on ne peut plus schématique et il est possible d'utiliser des solutions intermédiaires. Il appartient aux responsables des opérations de redistribuer avec les moyens, de modeler le dispositif en fonction des événements ou mieux en les anticipant.

Il revient également aux responsables sapeurs-pompiers de faire en sorte que les différents acteurs soient intégrés aux prises de décision et que les autorités soient non seulement informées des décisions tactiques mais que les motifs induisant celles-ci soient également communiqués et argumentés.

Cette méthode aurait dans nombre de cas, permis de désamorcer les inévitables polémiques nées de la crise.

En effet, il ressort d'une étude du secrétariat d'État aux Risques majeurs de 1986 intitulée « l'information en temps de crise » que les sapeurs-pompiers ne semblent pas être les mieux placés pour diffuser l'information.

Il convient donc que celle-ci soit effectuée par quelqu'un d'autre, ce quelqu'un en l'occurrence, est de droit l'autorité administrative qui pour faire passer le bon message, doit posséder la connaissance complète de ce qui a amené la prise de décision.

Après chaque saison et surtout après les plus difficiles, les pouvoirs publics analysent les dysfonctionnements et élaborent de nouvelles dispositions propres à y pallier.

Lorsque la crise est grave ou ressentie comme telle, certaines décisions sont prises à chaud et ce ne sont pas forcément les meilleures, d'autres après analyse, et ce sont celles qui demeurent. Ces réactions ne doivent cependant pas dissimuler les actions de fond prises en situation normale en fonction des acquisitions permanentes. Il se peut même que ces dernières soient plus efficaces que celles dictées par l'événement même si leur retentissement médiatique est moindre. Cependant, il faut bien reconnaître que nécessité fait loi dans la société actuelle et que beaucoup d'avancées émanent de la pression exercée sur les pouvoirs publics au travers des médias. Pour étayer ces assertions, il faut se rappeler qu'en matière de feux de forêts, c'est après la difficile saison de 1979 que l'organisation de la lutte a été réformée profondément, que le CIRCOSC a été créé et qu'une formation des personnels instaurée.

C'est aussi dans les mêmes circonstances que le potentiel aérien a été notablement renforcé, et que le guet armé à partir d'avions gros porteurs a été mis en œuvre. Plus tard, c'est après les saisons également difficiles de 85 et 86 que la stratégie actuelle de déconcentration a été élaborée.

Tout ceci pour dire que les moyens sont débloqués plus aisément à l'issue de la crise qu'en période normale mais que les avancées réelles sont le fait d'un travail permanent accompli au fur et à mesure de la progression des connaissances ou plus simplement de l'expérience. S'il est vrai qu'abondance de biens ne nuit pas, un emploi rationnel de l'existant peut se révéler également efficace. La gestion de la pénurie, cela existe et rejoint la gestion de la situation de crise.

Quoiqu'il en soit le problème des incendies de forêts n'est pas nouveau mais constitue un phénomène évolutif pour lequel personne actuellement ne dispose de parade réelle et totale comme le soulignait le rapport à l'entente interdépartementale en vue de la protection de la forêt méditerranéenne à l'issue de la difficile saison 1990.

« Quelle que soit la volonté et l'abnégation des hommes, quels que soient les moyens mis en place par l'État et les collectivités territoriales, dans l'état actuel des connaissances en matière de lutte contre les feux de forêts, il ne sera jamais possible d'opposer une réplique proportionnée à un tel déchaînement ».

« La solution au problème des grands incendies, passe donc autant par une diminution significative du nombre de départs de feu que par une augmentation des effectifs et de la qualité des moyens de lutte ».

Ces assertions, lorsque l'on connaît le phénomène procèdent de la plus rigoureuse logique.

Il n'en demeure pas moins que, sans vouloir relancer la polémique entre les tenants de la prévention et ceux de la lutte, tant que l'environnement à défendre présentera de telles caractéristiques pendant les périodes à risques, les moyens et l'organisation actuels s'avèreront incapables d'éliminer la survenance des feux catastrophes aussi limités en nombre soient-ils.

C'est pourquoi une des solutions devrait consister à diminuer le risque comme c'est le cas pour les établissements recevant du public. Le cloisonnement des massifs, le débroussaillage, l'utilisation d'essences moins réactives au feu cela existe ou doit pouvoir exister, nonobstant les coûts financiers engendrés mais qui doivent être acceptables lorsque l'on connaît ceux du reboisement.

Dans le même ordre d'idées, il convient d'équiper les massifs par la création de voies DFCI, permettant l'accès rapide des secours, la création de points d'eau permettant les ravitaillements et la mise en place de vigies pour assurer une détection précoce.

Prévention ne signifie pas cependant abandon de la lutte. Au contraire, il faut poursuivre le perfectionnement des moyens et des méthodes de lutte, il faut accroître et moderniser les parcs aériens et terrestres.

Il faut aussi intensifier la formation des personnels, au niveau du commandement tout d'abord, les opérations devenant de plus en plus complexes du fait de la diversification des moyens et réclamant une coordination de plus en plus performante, mais aussi au niveau d'exécution, les matériels en s'améliorant, deviennent plus compliqués dans leur mise en œuvre.

Enfin et ce n'est certainement pas le plus facile, une plus grande prise de conscience des populations locales et leur implication dans la prévention voire dans la lutte, devraient être des facteurs susceptibles de donner des résultats meilleurs que ce qu'ils ne sont.

Cela peut sembler utopique, mais dans certaines régions des avancées notoires peuvent être signalées. C'est le cas de la commune de Langlade dans le Gard où une grande partie de la population participe à la surveillance active en période estivale et ce bénévolement avec pour seul souci la protection de son environnement.

En tout état de cause, la solution unique et déterminante n'existe pas et c'est simplement par un ensemble de mesures sans cesse améliorées, que les incendies cataclysmiques verront leur nombre réduit à la portion congrue, leur disparition étant un objectif vers lequel il faut tendre mais qui n'est pas accessible immédiatement.

Références bibliographiques

Guide à l'usage des maires et des élus « Protection de la forêt méditerranéenne ». Madifrance – Atout Vert.

Études et Recherches, Opération Prométhée. Préfecture des Bouches-du-Rhône, centre de traitement de l'information, M. GOURAN.

Rapports de synthèse et données statistiques du Service « Météorologie inter-régional du sud-est ».

L'information en temps de crise, secrétariat d'État aux risques majeurs, 1986.

Rapports de synthèse annuels du centre inter-régional de coordination des opérations de la sécurité civile (CIRCOSC) de Valabre-gardanne, Bouches-du-Rhône.

Historique et tactique d'emploi des aéronefs bombardiers d'eau de la sécurité civile française par M. CZIKAN, officier opération au CIRCOSC Valabre.

Utilisation et limite d'une gestion rationnelle d'un sinistre important : la collision de deux pétroliers en Seine

Colonel Gilbert Boutte

Directeur départemental des services d'incendie et de secours de la Seine-Maritime

Une approche méthodique des sinistres rend les interventions plus efficaces sur le terrain. Un enseignement qui doit conduire à renforcer la formation à la gestion des opérations de secours.

Le mardi 23 Juin 1987, vers 9H50, le centre 18 des sapeurs-pompiers du Havre est alerté par une collision entre deux cargos. Des témoins signalent une violente déflagration suivie d'une épaisse fumée noire à la hauteur de Saint-Maurice d'Etelan. Le corps de sapeurs-pompiers le plus proche, celui de Notre-Dame-de-Gravenchon ainsi que les sapeurs-pompiers du Havre sont immédiatement engagés. Le Centre opérationnel départemental d'incendie et de secours de la Seine-Maritime est informé.

La situation à l'arrivée des secours

Un pétrolier grec naviguant sous pavillon panaméen de 160 mètres de long, le Vitoria est totalement en feu au milieu de l'estuaire, échoué et coupé en deux.

Le Furyoh-Maru, pétrolier japonais de 140 mètres transportant 10 000 tonnes de kérosène, a percuté le Vitoria et poursuit sa route vers Rouen.

La reconnaissance du site : la recherche de renseignements, les actions immédiates

Les renseignements recueillis sur place et auprès de la capitainerie du port indiquent qu'il y aurait 6 ou 7 disparus. Le Vitoria comptait 27 hommes d'équipage ; un pilote de Seine était également à bord.

Les actions immédiates porteront donc :

- sur la recherche des victimes ;
- sur la régulation de la navigation en Seine ;
- sur l'envoi de moyens susceptibles de lutter contre l'incendie du Vitoria.

La recherche de victimes : un bilan lourd de 6 disparus

Les recherches seront effectuées par des embarcations, avec plongeurs, autour du site et par l'hélicoptère de la sécurité civile et celui de la douane. Deux blessés dont un brûlé grave seront repêchés et rapatriés par hélicoptère ; 6 disparus dont le pilote de Seine seront dénombrés.

La difficulté de cette opération résidera dans le recueil d'informations concernant l'identité et les fonctions des disparus afin de s'assurer du nombre exact.

La régulation de la circulation en Seine

Les services de ports de Rouen et du Havre assureront cette régulation en tenant compte des moyens nautiques engagés pour la lutte contre l'incendie.

La lutte contre le feu : une action préparée avec méthode

L'examen rapide de la situation permet de mettre en évidence :

- que seuls des moyens fluviaux pourront être utilisés dans la lutte. Il sera fait appel immédiatement aux bateaux-pompes de Rouen et du Havre ;
- que l'intervention sera de longue durée (notamment en raison du délai d'acheminement de moyens fluviaux : 2 heures environ) ;
- que la médiatisation de l'événement amènera de nombreux badauds et des professionnels de la presse.

La gestion de l'opération sera donc assurée à partir d'un poste de commandement sur place, secondé par la salle opérationnelle de la DDSIS, le CODIS.

Une approche méthodologique sera réalisée en utilisant la méthode de raisonnement tactique (MRT), méthode qui fait l'objet d'un enseignement spécifique des officiers de sapeurs-pompiers, soit dans le cadre de leur formation initiale, soit à l'occasion de formation aux méthodes d'État-Major.

La méthode de raisonnement tactique : application à la collision des deux pétroliers

La méthode porte sur un certain nombre d'étapes permettant de réaliser le choix du mode d'action le mieux adapté.

Elles se décomposent comme suit :

L'étude de la zone d'intervention

Il s'agit de connaître dans le détail le milieu dans lequel on évolue, afin de mettre en évidence les difficultés et les ressources.

Pour l'intervention qui nous concerne cette étude portera sur quatre points :

- la topographie ;
- l'architecture du pétrolier en feu ;
- la population menacée ;
- les conditions météo.

Il s'agit donc d'une recherche et du traitement d'informations. Une répartition des tâches s'établit entre le PC et le CODIS.

Cette étude a permis de mettre en évidence les points suivants :

- la zone près du site n'est pas, ou peu habitée, les accès à la berge sont limités ;
- le pétrolier est échoué en dehors du chenal de navigation ; un problème de tirant d'eau peut donc entraîner des difficultés d'approche. D'autre part, la Seine subit à cet endroit les conséquences de la marée. La marée est à ce moment descendante ;
- le Vitoria était vide et non dégazé (ce qui a provoqué l'explosion) ; l'étude des plans du bâtiment montre qu'il transporte 350 tonnes de fuel lourd destiné à la propulsion. Un début de pollution est d'ailleurs constaté.

Étude du sinistre

Cette étude comprend :

- l'examen de la situation lors de l'alerte ;
- l'évolution prévisible de cette situation dans le temps.

L'étude des incendies de bateau de cette importance (données bibliographiques du CODIS et expérience des officiers de Rouen et du Havre) permet de tracer les grandes lignes de la situation envisagée.

La structure métallique du bâtiment et l'importance du potentiel calorifique risquent de provoquer une rupture plus importante des structures et une pollution massive.

Les buts à atteindre

A ce stade de l'analyse avant de poursuivre la réflexion, des réactions immédiates sont à mettre en œuvre.

Dans le cas de figure, il s'agira de concentrer les moyens présents sur le refroidissement des structures du pétrolier. C'est ainsi, qu'un bateau-pompe de la raffinerie Esso de Notre-Dame-Gravenchon sera amené à intervenir.

Il appartient au préfet, assisté du directeur départemental des services d'incendie et de secours de définir les objectifs à atteindre.

Le préfet de région de Haute-Normandie, préfet de la Seine-Maritime, en déplacement à Paris rejoindra le site à 12 heures 50 en compagnie du préfet de l'Eure.

Outre un retour à une situation normale par l'extinction du sinistre, les préoccupations du préfet vont porter sur les points suivants :

- éviter au maximum une pollution fluviale ;
- limiter le ralentissement du trafic en raison des conséquences économiques ;
- assurer l'information des autorités ministérielles et gérer la communication vers les médias (il faut noter que plusieurs chaînes télévisées, dont une chaîne japonaise, sont déjà sur place avec des moyens aériens de prise de vue) ;
- gérer la situation post-accidentelle ; en effet, des badauds ont afflué (en soirée et les jours suivants) et il convient de réaliser l'enquête sur les origines de l'accident.

Les Services d'Incendie et de Secours seront chargés plus particulièrement de la lutte contre le sinistre, des problèmes de pollution et de l'information des autorités ministérielles.

La communication médiatique sera assurée par le préfet et ses proches collaborateurs.

La régulation de la navigation relèvera des ports autonomes de Rouen et du Havre.

Enfin, la gestion post-accidentelle sera du domaine des services de police et de gendarmerie.

Les moyens d'action

Il s'agit d'estimer les moyens adaptés nécessaires et de faire l'inventaire des moyens disponibles afin de réaliser leur rapprochement.

L'extinction du feu de pétrolier nécessite des moyens en mousse, comme pour la lutte contre les feux d'hydrocarbures. La mise en œuvre de cet agent d'extinction ne peut être réalisée qu'à l'aide des bateaux pompes spécialement équipés.

Le bateau-pompe des sapeurs-pompiers de Rouen et deux remorqueurs Abeilles du Havre, armés par les sapeurs-pompiers havrais ont été demandés dès 11 heures.

Il convient d'envisager les quantités d'émulseur permettant de réaliser la mousse nécessaire à l'extinction et d'organiser son acheminement sur place. Les sociétés fournisseurs d'émulseur sont alertées.

D'autre part, la pollution nécessite des moyens permettant de récupérer le fuel. Un bâtiment fluvial, le Lutèce, équipé de moyens de dépollution est alerté. Dans l'immédiat seule une légère pollution est observée ; sa faible épaisseur n'en permet pas le traitement.

Les conséquences de l'analyse

Il s'agit de vérifier que l'on a bien dégagé les éléments constituant l'objectif et mis en relief les impératifs.

Ces phases permettent de réajuster les objectifs prioritaires en fonction de l'évolution brusque de la situation.

Pour l'intervention qui nous concerne, l'évolution ayant été conforme aux prévisions, aucun réajustement d'objectif n'a été nécessaire.

Les modes d'actions, confrontation au sinistre, choix

Ces trois étapes seront, pour cette intervention, réalisées en même temps. Il convient de définir de manière précise les modes d'action en intégrant les éléments de l'analyse.

En l'occurrence, les modes d'action retenus sont :

- un refroidissement des structures et une attaque du feu à la mousse par les moyens fluviaux ;
- une observation de la pollution par des embarcations et au moyen de l'hélicoptère de la sécurité civile.

La confrontation de modes d'action au sinistre a mis en évidence que l'évolution du feu de pétrole allait se faire pendant plusieurs heures.

L'extinction ne pourrait être envisagée que dans la soirée. D'ici là, vers 16 heures la Seine subirait une baisse due à la marée basse.

En conséquence, les remorqueurs Abeilles, compte-tenu de leur tirant d'eau ne seraient en mesure d'intervenir que de 13 à 16 heures, temps trop court pour réaliser l'extinction. Une reprise importante du feu après 16 heures était à craindre, risquant d'affaiblir les structures et de provoquer une pollution massive.

Cette analyse a donc amené l'État-Major des sapeurs-pompiers à rechercher dès 13 heures des moyens complémentaires. Le recensement des moyens non sapeurs-pompiers a permis d'envisager la réquisition d'un bac habituellement destiné à faire traverser la Seine aux voitures et camions. Ce bac pourrait être armé avec des véhicules sapeurs-pompiers permettant la production de mousse.

Le mode d'action retenu fut donc :

- refroidissement et attaque du sinistre par le bateau pompe Esso, le bateau pompe des sapeurs-pompiers de Rouen et les deux remorqueurs du Havre ;
- remplacement à partir de 16 heures des deux remorqueurs par le bac de Quillebeuf, muni de moyens sapeurs-pompiers ; les remorqueurs pourront à nouveau intervenir en soirée ;
- surveillance de la pollution et traitement si nécessaire par le Lutèce.

Le déroulement du sinistre : 50 heures d'intervention

Le mardi 23 juin

A 13 heures l'extinction est entreprise.

A 16 heures l'extinction partielle de la partie avant est réalisée.

A 17 heures la partie avant du navire peut être visitée. L'extinction est achevée à 18 heures, quatre victimes seront découvertes dans cette partie.

A 20 heures une légère pollution est constatée.

A 23 heures le feu de la partie arrière baisse d'intensité.

Le mercredi 24 juin

A 13 heures la partie arrière peut être abordée. Un violent feu dans la salle des machines doit être combattu.

A 16 heures ce feu sera éteint ; le fuel lourd s'écoule de la partie arrière, bâbord. La pollution se déplace en fonction des mouvements de la marée.

A 20 heures le feu est entièrement éteint. La surveillance sera assurée pendant la nuit.

Le jeudi 25 juin

Il est procédé au dégarnissage pour terminer l'extinction. Il sera constaté une légère pollution de la berge rive gauche, sans conséquence écologique.

Conclusion : la nécessité d'une formation à la gestion des opérations

Cette collision des deux pétroliers, dramatique par le nombre de victimes, aurait pu l'être davantage. En effet, elle aurait pu se produire sous le pont de Tancarville, à la proximité de la zone industrielle de Port Jérôme ou encore dans la traversée de Caudebec-en-Caux, ville de 6 000 habitants.

L'utilisation de la méthode du raisonnement tactique a permis de traiter cette intervention avec efficacité. Toutefois pour faire face à une situation plus complexe, il convient que l'ensemble de l'État-Major soit préparé par une formation continue. La réalisation d'exercice de cadres paraît être une des voies de cette formation. Mais une réflexion doit ainsi être menée et le champ de recherche élargi pour traiter les interventions qui sortent d'un traitement relativement rationnel pour déboucher sur des situations de crises.

Cette recherche progressera si les intervenants opérationnels acceptent et sollicitent l'observation critique des chercheurs et ceci dès le début de l'intervention.

L'épidémiologie des désastres

Professeur Michel F. Lechat

L'épidémiologie des catastrophes naturelles vise à étudier l'impact des catastrophes sur la santé des populations, en vue de définir les interventions susceptibles d'en réduire les effets, au niveau de la prévention, des secours immédiats, de l'assistance extérieure et de la réhabilitation à long terme.

Les catastrophes sont en passe de devenir un des problèmes importants de cette fin de siècle. Elles s'inscrivent dans le contexte plus général de la vulnérabilité de notre société post-industrielle.

Les catastrophes naturelles ne sont certes pas nouvelles. Au XIV^e siècle avant notre ère, le raz-de-marée qui a suivi l'éruption du volcan Thera dans la mer Egée a mis un terme à la civilisation crétoise. Plus proche de nous, Pompéi et Herculaneum restent des témoignages vivaces d'une tragédie causée par un volcan proche et toujours actif.

Au cours des 20 dernières années, les catastrophes naturelles ont fait des millions de victimes, morts, blessés, handicapés et sans abris. En 1970, le sommet du mont Huascaran au Pérou glissa dans la vallée de Huaylas engloutissant des villages et tuant près de 72 000 habitants en l'espace de quelques minutes. Quelques mois plus tard, environ 250 000 personnes périrent lorsqu'un cyclone inonda les régions côtières du Pakistan Oriental (aujourd'hui Bangladesh). Des tremblements de terre ont été responsables de 5 000 à 20 000 morts à Managua, au Nicaragua (1972) et à Guatemala City (1976), plus de 250 000 et peut-être davantage à Tangshan, en Chine du Nord, en 1976. L'éruption du volcan Nevado del Ruiz en Colombie en 1985 a enfoui quelques 23 000 personnes sous des torrents de lave. Environ 25 000 personnes sont mortes dans le tremblement de terre d'Arménie en 1988. Chaque jour illustre davantage combien notre monde moderne, avec sa population croissante et ses vastes métropoles, reste vulnérable aux cataclysmes.

On a défini les catastrophes naturelles comme des bouleversements de l'écologie humaine qui dépassent la capacité d'ajustement des communautés qui sont frappées. Cette définition pragmatique et subjective tient compte de la dimension humaine, du degré de préparation de la population et de sa capacité d'ajustement.

Les catastrophes, tant naturelles que technologiques, constituent un problème majeur de santé publique. Non seulement elles entraînent un

nombre élevé de victimes, mais elles peuvent en outre détruire les infrastructures sanitaires et leurs effets économiques à long terme peuvent réduire à néant les acquis du développement.

Les grands désastres, répercutés par les médias, entraînent souvent une réponse massive de la communauté mondiale : gouvernements, agences internationales et privées. Et cependant, malgré les progrès considérables accomplis au cours de ces dernières années dans l'organisation des secours, l'assistance face aux désastres est encore trop souvent basée sur l'improvisation et la précipitation : envoi indiscriminé d'équipements de toutes sortes, de matériel et de personnel qualifié ou non. C'est comme si, à chaque fois, la catastrophe constituait une crise sans précédent, comme si l'expérience acquise lors des catastrophes antérieures ne pouvait servir à rendre les secours plus pertinents et plus efficaces.

Les appels publics permettent de recueillir des sommes considérables, des avions affrétés prennent immédiatement leur envol, des volontaires de toutes sortes affluent vers le lieu du sinistre. On a cité, à satiété, les cent tonnes de médicaments non triés, insuffisamment étiquetés et pour 90 pour cent inutilisables, répartis en 7 000 caisses entreposées sur l'aéroport de Guatemala City au seizième jour après le séisme de 1976. Gardons-nous de généraliser, mais sachons reconnaître que souvent les bonnes intentions et les initiatives individuelles n'aboutissent souvent qu'à accroître la confusion. Une partie de ces interventions est positive et apporte sans nul doute une aide vitale, mais l'aide mal conçue ou inappropriée revient parfois à créer un deuxième désastre qui s'ajoute au premier.

On objecte parfois que les catastrophes sont si diverses dans leurs causes et dans leurs conséquences qu'il n'est pas possible de les considérer dans leur ensemble. Qu'y a-t-il de commun en effet entre un raz-de-marée et une éruption volcanique ? Chaque événement paraît un phénomène isolé. Aucune leçon, dira-t-on, ne peut être tirée d'une catastrophe pour pallier la suivante. D'où une attitude fataliste et le recours aux stéréotypes habituels d'octroi massif après coup de secours indiscriminés et souvent peu pertinents.

On reconnaît aujourd'hui que la lutte contre les effets dévastateurs des désastres naturels doit être envisagée dans une perspective beaucoup plus large que celle des secours immédiats ou à moyen terme. Le phénomène s'inscrit dans une séquence continue qui va de la prévention et de l'atténuation des effets à la réhabilitation à long terme.

On peut, pour la simplicité, distinguer cinq phases

La première phase est celle qui, dans une région exposée, sépare la dernière catastrophe de la prochaine encore à venir. C'est la période de l'oubli et de la négligence, celle où les villageois cultivant leurs champs sur les flancs d'un volcan aux Philippines croient, en entendant la nuit des grondements, à la chute d'un avion, et ne se décident à bouger que sur les

injonctions des vieux qui ont gardé le souvenir de l'éruption précédente, voici un demi siècle. C'est celle où les immigrés revenant au pays déploient leurs économies en ajoutant un étage bricolé en béton à leur vieille maison familiale en pisé, où l'on construit des immeubles sans se préoccuper des normes parasismiques ou en les contournant.

Les études menées en Turquie et en Iran en fournissent un exemple. Des observations répétées ont montré à l'évidence le danger des maisons aux murs insuffisamment renforcés supportant un toit formé d'une dalle de béton. Un des moyens les plus efficaces de réduire le nombre de tués et de blessés lors des tremblements de terre consiste à modifier certaines techniques de construction. L'adoption de normes anti-séismiques permettraient de sauver un grand nombre de vies, mais en contrepartie, elles entraînent une augmentation significative, de dix à quinze pour cent, du coût de la construction.

Jusqu'à ces dernières années, la moyenne des blessés exigeant des soins médicaux par rapport aux morts était, dans les tremblements de terre, de 3,5 à 1. Ce rapport est aujourd'hui inversé, 1 à 3 environ, comme ce fut le cas en Arménie. Du fait de l'introduction de techniques modernes de construction, du non-respect des normes anti-séismiques ou de l'adoption indiscriminée de matériaux inadaptés remplaçant l'habitat traditionnel en milieu rural, les tremblements de terre ne sont désormais plus l'affaire des chirurgiens débarquant par fournées après l'impact. C'est devenu celle des ingénieurs et des architectes. Une prévention efficace exige dès lors le recours à des technologies adéquates, l'éducation de la population et des mesures législatives pertinentes.

La deuxième phase est la phase d'alarme, lorsque les signes prémonitoires font craindre l'imminence de la catastrophe. Cette phase peut être extrêmement brève, voire le plus souvent inexistante comme lors des séismes, ou prolongée quelques heures ou quelques jours pour les cyclones et les inondations.

On est confronté ici à un triple problème. Interviennent dans l'alarme, d'abord, l'existence de méthodes de prédiction, ensuite un problème de décision – quand donner l'alarme ? – enfin l'éducation de la population afin qu'elle réagisse de manière appropriée.

La prédiction est possible dans la mesure où des signes prémonitoires peuvent être captés et interprétés. Télémétrie ou observation par satellites, systèmes ponctuels de vigilance sur le terrain, les systèmes sont multiples et propres à chaque type de catastrophe. Les recherches dans ce domaine ont fait des progrès considérables au cours des dernières années.

La prise de décision reste la pierre angulaire du système. Elle pose souvent un dilemme aux responsables. Quand faut-il donner l'alarme ? Aussi précocement que possible ? Ceci risque d'entraîner la répétition de fausses alarmes. En fin de compte, à force de crier au loup, les avertissements perdent toute crédibilité auprès de la population. Atten-

dra-t-on par contre que le désastre soit imminent ? L'alarme, alors, sera souvent trop tardive.

L'éducation de la population revêt une importance particulière. Le cyclone et les inondations qui ont ravagé le Bangladesh au début 1991 en donnent un exemple flagrant. Ce sont en majeure partie les familles, qui n'ont pas réagi à l'alerte, qui ont été emportées par les eaux.

L'impact, soudain et brutal ou plus lent, marque le début de *la troisième phase*, celle de l'impact. C'est le chaos. Des observations épidémiologiques et sociologiques bien documentées ont toutefois démontré que la population assume alors des tâches essentielles de sauvetage. Cette phase est marquée par une succession de réactions : stupeur suivie d'une hyperactivité chez les survivants, convergence, rumeurs, conflits de rôle, identification professionnelle, apparition de responsables nouveaux se démarquant des autorités traditionnelles, et surtout auto-assistance. Lors du tremblement de terre de Niigata, au Japon, en 1966, dans la demi-heure après le premier choc, 75 pour cent de la population rescapée, valide ou moins valide, s'affairaient à des activités de sauvetage.

Lors de tremblements de terre (Tangshan, 1976 ; Italie Méridionale, 1980), la courbe de survie des rescapés diminue de façon drastique après 24 heures. De plus, en Italie, lors du tremblement de terre d'Irpinie-Campanie en 1980, environ 90 pour cent des survivants ont été dégagés avec des moyens locaux, pelles, pioches.

Cette efficacité de l'auto-assistance est confirmée par les taux de mortalité observés en Italie chez les personnes enfouies sous les débris, selon qu'elles appartenaient à des foyers isolés ou multiples. Les personnes isolées ont subi un risque de mortalité de un tiers plus élevé (46 pour cent contre 34 pour cent), la proportion désenclavée dans les 24 heures a été chez elles de 45 pour cent comparé à 61 pour cent chez les victimes appartenant à des foyers multiples. Les survivants déploient des opérations de sauvetage efficaces, mais celles-ci s'adressent à leurs proches partageant la même maison.

La quatrième phase est caractérisée par l'arrivée massive de secours extérieurs : volontaires, matériel, équipements — hôpitaux de campagne dont le taux d'occupation s'effondre après une semaine, chiens qui décèlent 50 cadavres pour un survivant —. L'Arménie a aujourd'hui la plus forte densité au monde de reins artificiels par habitant. Ces observations ne mettent pas en cause la nécessité des secours extérieurs, même s'ils sont tardifs. Une vie mérite que l'on déploie sans compter tous les efforts possibles ou même impossibles. Mais ces secours, aussi efficaces soient-ils, arrivent nécessairement trop tard pour avoir une influence notable sur la survie des populations.

Mises en rapport avec l'efficacité du sauvetage immédiat, ces observations ont mené au concept des « Vingt-Quatre Heures en Or ». Le sauvetage immédiat est avant tout l'affaire des victimes, et l'atténuation des effets

des catastrophes doit faire partie intégrale des soins de santé primaires tels que préconisés par l'OMS (Organisation Mondiale de la Santé).

Il apparaît donc nécessaire d'investir dans la formation des populations exposées, dans l'apprentissage des gestes essentiels et dans l'entreposage de matériel de secours élémentaire. Par ailleurs, il importe davantage de pouvoir diriger et orienter les secours extérieurs par une information rapide et valable que de tenter de gagner à tous prix quelques heures dans l'arrivée de secours indiscriminés et parfois inutiles.

D'où l'importance de prévoir des systèmes simples et robustes pour la récolte et la transmission des informations. Mieux valent des secours appropriés un peu plus tardifs que des secours échevelés, admirables peut-être, mais trop souvent dérisoires.

La cinquième phase, la réhabilitation à long terme, commence dès l'arrivée des secours extérieurs et recouvre celle-ci. Les secours venant de l'extérieur ont des conséquences à long terme parfois bien opposées à celles que l'on aurait souhaitées. Ils peuvent entraîner la frustration, la dépendance, une perte d'initiative, voire aboutir à la dégradation du tissu économique et social. Lorsqu'on loge temporairement les sinistrés dans des conteneurs, on risque de les y retrouver, eux, leurs enfants ou leurs petits-enfants, vingt-cinq ans plus tard.

Par contre, la phase de réhabilitation, bien conçue, peut être une occasion de se débarrasser de structures inutiles, d'améliorer et d'innover. Un État insulaire du Pacifique, balayé par un cyclone voici quelques années, a saisi l'occasion pour repenser sur de nouvelles bases toute son infrastructure de santé. On pourrait parler de « désastres pour le développement » plutôt que de « désastres, entraves au développement ».

Les mythes et réalités des catastrophes ont été bien résumés par le bureau sanitaire panaméricain, bureau régional de l'Organisation mondiale de la santé pour les Amériques (Annexe 1).

En 1989, l'Assemblée générale des Nations-Unies, lors de sa quarante-quatrième session, a proclamé la décennie 90 : « Décennie Internationale pour la Prévention des Catastrophes Naturelles » (Résolution 44/236).

L'objectif de la « Décennie » est de réduire, par une action internationale concertée, en particulier dans les pays en développement, les pertes en vies humaines, les dégâts matériels et les perturbations sociales et économiques que causent des catastrophes naturelles telles que les tremblements de terre, les tempêtes, les tsunamis, les inondations, les glissements de terrain, les éruptions volcaniques, les incendies, l'infestation acridienne, la sécheresse et la désertification et autres calamités d'origine naturelle.

Les buts de la « Décennie » sont les suivants :

- rendre chaque pays mieux à même d'atténuer rapidement et efficacement les effets des catastrophes naturelles, en veillant particulièrement à aider les pays en développement à évaluer les dégâts possibles en cas de

catastrophe et à se doter, selon les besoins, de systèmes d'alerte rapide et de structures résistantes aux catastrophes ;

- mettre au point des orientations et stratégies appropriées pour appliquer les connaissances scientifiques et techniques actuelles, en tenant compte des particularités culturelles et économiques des nations ;

- encourager les initiatives scientifiques et techniques de nature à parfaire les connaissances et réduire ainsi les pertes en vies humaines et en biens matériels ;

- diffuser des informations sur les techniques courantes et nouvelles concernant les mesures à prendre pour évaluer et prévoir les catastrophes naturelles et en atténuer les effets ;

- mettre au point des mesures pour évaluer, prévoir, prévenir les catastrophes naturelles et en atténuer les effets au moyen de programmes d'assistance technique et de transfert de technologie, de projets de démonstration et d'activités éducatives et formatrices conçus en fonction des catastrophes spécifiques et des sites vulnérables, et évaluer l'efficacité de ces programmes.

Une série de mécanismes a été ou sera mise en place, tant au plan national qu'international, en vue de sensibiliser les pouvoirs publics et les populations aux catastrophes naturelles et à la possibilité d'en réduire, tout au moins dans une certaine mesure, les effets. Des programmes interdisciplinaires et internationaux de recherches sont également en voie d'élaboration.

La « Décennie » fournit une occasion unique pour entreprendre des programmes de recherche-action et d'éducation dans ce domaine.

Annexe 1

Les mythes et réalités des désastres *

Mythe : tout volontaire venant de l'extérieur est utile, quelle que soit sa formation médicale.

Réalité : la population locale s'occupe presque toujours des premiers sauvetages. Seul le personnel médical ayant des qualifications qui ne sont pas disponibles dans la région sinistrée peut être requis.

Mythe : n'importe quelle aide internationale est nécessaire sur le champ.

Réalité : une réponse précipitée contribue au chaos si elle n'est pas basée sur une évaluation correcte de la situation. Il vaut mieux attendre que les besoins véritables aient été identifiés.

Mythe : les épidémies sont inévitables après tout désastre.

Réalité : les épidémies ne surviennent pas spontanément après un désastre et les cadavres ne sont pas à l'origine de flambée de maladies exotiques. La surveillance des conditions sanitaires et l'éducation du public doivent permettre d'éviter les épidémies.

Mythe : les désastres libèrent les pires aspects du comportement humain.

Réalité : bien que des cas isolés d'attitude anti-sociale puissent survenir, la majorité des gens réagissent de façon spontanée et généreuse.

Mythe : la population affectée est dans un tel état de choc qu'elle est incapable de faire preuve d'initiative pour sa propre survie.

Réalité : au contraire, au cours d'une urgence, la plupart des gens unissent leurs forces pour venir en aide aux victimes.

Mythe : les désastres tuent au hasard.

Réalité : les désastres touchent le plus durement les groupes les plus vulnérables : les pauvres et tout particulièrement les femmes, les enfants et les personnes âgées.

Mythe : héberger les victimes d'un désastre dans des abris temporaires est une bonne solution.

* Source : Organisation panaméricaine de la santé, Organisation mondiale de la santé, Washington D.C., USA.

Réalité : cette solution n'est pas la bonne. De nombreuses agences utilisent les fonds normalement destinés aux tentes pour acheter du matériel de construction, des outils et autres équipements pour reconstruire la région sinistrée.

Mythe : la situation revient à la normale en quelques semaines.

Réalité : les effets d'un désastre se prolongent pendant longtemps. Les régions sinistrées épuisent souvent une grande partie de leurs ressources financières et matérielles dans la phase immédiate après l'impact. Pour être un succès, les programmes de secours doivent tenir compte du fait que souvent l'aide internationale s'essouffle précisément au moment où les besoins deviennent les plus impérieux.

L'après-crise

Indemnisation des victimes de catastrophes industrielles *

Henri Smets

Les catastrophes industrielles provoquent des dommages coûteux. Parce qu'il est, en général, difficile d'identifier la personne juridiquement responsable, la plupart des pays de l'OCDE évoluent vers un régime de responsabilité fondé sur le risque. Mais la responsabilité sans faute ne règle pas tous les problèmes. Pour remédier à l'inadéquation des systèmes d'indemnisation, il serait souhaitable que, conformément au principe « pollueur-payeur », le coût des catastrophes soit pris en charge par les pollueurs.

Introduction

Après la fin de la Seconde Guerre Mondiale, l'amélioration de la sécurité dans l'industrie avait progressivement engendré le sentiment que les catastrophes industrielles appartenaient à un passé révolu. L'industrie était désormais capable de gérer sans risque des installations dangereuses de plus en plus grandes contenant des quantités croissantes de substances toxiques, explosives ou radioactives. Depuis 1974, avec l'explosion de l'usine de Flixborough au Royaume-Uni, suivie en 1976 par la contamination du voisinage de l'usine de Seveso en Italie, une série de catastrophes industrielles jalonne l'histoire récente. Le lâcher de gaz mortels à Bhopal en 1984 asphyxie plus de 3 000 personnes, le feu de la centrale nucléaire de Tchernobyl en 1986 affecte l'Europe entière, conduit à l'évacuation permanente de plus de 200 000 personnes et contamine une surface grande comme le Benelux. Finalement, en 1989, le pétrolier Exxon Valdez cause en Alaska la pollution marine la plus coûteuse de l'histoire puisque la société Exxon y engloutira sans doute plus de 15 milliards de francs après y avoir perdu 35 000 tonnes de pétrole (le sixième de la marée noire de l'Amoco Cadiz en Bretagne).

Les catastrophes industrielles se caractérisent par un nombre élevé de victimes, des dommages à l'environnement coûteux à réparer et/ou des préjudices considérables pour une région. Au mieux, il y aura une évacuation temporaire de dizaines de milliers de personnes, l'eau potable sera coupée ; au pire, une région sera rendue inhabitable pour longtemps.

* Les opinions exprimées n'engagent que l'auteur.

Les catastrophes n'ont pas de « prix » car leurs effets directs et indirects dépassent de très loin les préjudices indemnisés. Pour les besoins de cette note, nous nous limiterons aux accidents entraînant plus de 60 MF (10 millions de dollars) de frais de nettoyage ou de dommages aux tiers. La France a vécu de tels événements avec la pollution de la Bretagne par l'Amoco Cadiz en 1978, la pollution du Rhin par l'usine Sandoz en 1986, la coupure d'eau potable causée à Tours par l'incendie de l'usine Protex en 1988, et plus récemment, la pollution des eaux souterraines par de l'essence dans la région de Rouen ⁽¹⁾. Chaque année, dans la Communauté Européenne, il se produit un ou deux accidents très graves et chaque fois, on se félicite que les dommages n'aient pas été supérieurs à ce qu'ils ont été.

Les accidents entraînant des dommages aux tiers de plus de 600 MF (100 M\$) sont tout à fait exceptionnels. En matière de pollution terrestre (non radioactive), on peut citer le cas de Seveso en Europe et dans le monde, le cas de Bhopal. En France, une explosion ou un incendie entraînant des rejets importants de polluants toxiques pourrait causer des dommages de cette ampleur si l'accident survenait dans une zone habitée (par exemple, dans le couloir de la chimie de Lyon). Dans le domaine des pollutions marines, le seuil de 600 MF de frais de nettoyage a été franchi dès 1978 avec l'accident de l'Amoco Cadiz et celui de 6 milliards de francs en 1989 avec l'accident de l'Exxon Valdez.

L'augmentation de la taille des accidents et du nombre des victimes ont conduit les gouvernements des différents pays à prendre des mesures spéciales pour garantir l'indemnisation des victimes. Ce mouvement a commencé au plan international en 1960 avec la Convention de Paris sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire (3 ans après l'accident de Windscale), a continué en 1969 avec la Convention de Bruxelles sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures (2 ans après l'accident du Torrey Canyon) et son Protocole de 1984 (6 ans après l'accident de l'Amoco Cadiz). A chaque catastrophe, il apparaît que le système juridique international est inadapté et des réformes sont introduites avec l'espoir mal fondé qu'elles se révéleront adéquates dans l'avenir.

Au plan interne, il serait opportun de prendre des mesures pour faire face aux multiples demandes d'indemnisation qui surviendront en cas de catastrophe car celles-ci ne seront pas nécessairement honorées. Cette note est limitée aux pollutions terrestres non radioactives car il existe déjà des régimes spéciaux pour les pollutions nucléaires et les pollutions marines.

Une indemnisation inadéquate

Les problèmes principaux qui se posent en matière d'indemnisation à la suite d'une catastrophe industrielle terrestre concernent ⁽²⁾ :

- l'identification du responsable (source de l'indemnisation) ;
- la disponibilité des moyens financiers suffisants (montant disponible) ;
- l'identification des victimes ;
- l'indemnisation des dommages à la collectivité (identification et quantification des préjudices indemnifiables).

Du fait de ces problèmes, les victimes sont souvent mal indemnisées et les auteurs potentiels d'accidents prennent moins de soin à les éviter. L'industrie n'est pas nécessairement gagnante du fait de la sous-indemnisation des victimes car la conséquence en est un renforcement de la réglementation et des exigences techniques de plus en plus coûteuses à satisfaire.

Source de l'indemnisation

En cas de catastrophe industrielle, l'origine de la pollution ne fait généralement pas de doute mais il est parfois difficile d'identifier la personne juridiquement responsable. Pour surmonter l'obstacle que constitue l'identification de la faute, de nombreux pays de l'OCDE se dirigent actuellement vers l'adoption d'un régime de responsabilité basé sur le risque (responsabilité objective ou sans faute) dès lors que l'installation accidentée est une installation dangereuse ou une installation utilisant ou produisant des substances dangereuses. En France, la responsabilité civile en cas de pollution accidentelle peut être fondée sur l'Art. 1384 du Code Civil (responsabilité objective du gardien de la chose). Dans d'autres pays, il a fallu adopter des lois spéciales comme ce fut le cas en Allemagne en 1990 et auparavant en Suède, en Norvège, en Grèce, au Portugal, en Turquie, etc. Des lois nouvelles sur la responsabilité objective sont envisagées pour la Finlande, le Danemark, l'Autriche, la Suisse et les Pays-Bas. Au sein de l'OCDE, le mouvement en faveur de la responsabilité objective s'est déjà concrétisé par une recommandation ⁽³⁾. Au sein du Conseil de l'Europe, un projet de convention instituant cette responsabilité objective est en cours de négociation ⁽⁴⁾. Dans le domaine des transports terrestres des matières dangereuses, la responsabilité objective a été adoptée au plan européen dès 1989 ⁽⁵⁾.

La responsabilité sans faute ne règle pas tous les problèmes car il se peut que l'accident soit dû à une cause exonératoire de responsabilité, par exemple, un sabotage ou une catastrophe naturelle. Pour être complet, il faut donc envisager les cas où l'exploitant de l'installation accidentée ne couvre pas l'indemnisation des dommages et où l'État n'est pas responsable. Une solution consiste à créer un fonds d'indemnisation, par exemple, sur le modèle du système d'indemnisation des catastrophes naturelles en France. Ceci ne devrait pas être très difficile car les accidents chimiques et les explosions d'installations fixes sont des risques en moyenne peu coûteux qui pourraient être aisément absorbés dans l'ensemble des risques de catastrophe naturelle.

Montant disponible et plafond d'indemnisation

Le montant de l'indemnisation pose problème lorsqu'il dépasse les disponibilités financières du pollueur. Pour garantir une indemnisation minimale, les pouvoirs publics ont parfois instauré l'obligation d'assurance. Tel sera bientôt le cas en Allemagne pour les exploitants d'installations dangereuses ⁽⁶⁾. L'obligation d'assurance de responsabilité civile existe aussi au Portugal et en Inde pour les installations dangereuses, en Espagne et en Belgique en rapport avec les déchets toxiques, en Suisse pour les oléoducs, aux États-Unis pour les réservoirs enterrés (dont beaucoup ont des fuites). Les pouvoirs publics français et hollandais peuvent exiger la souscription d'une assurance de responsabilité dans les cas qu'ils déterminent. L'assurance obligatoire est déjà en vigueur en Europe dans le domaine du transport des matières dangereuses et aux États-Unis pour le transport des déchets. Elle recueille l'appui de la Commission des Communautés ⁽⁷⁾ et de nombreux experts au sein du Conseil de l'Europe. Selon l'OCDE, l'assurance obligatoire soulève des difficultés ⁽⁸⁾, la principale étant la réticence des assurances à prendre en charge les mauvais risques, surtout si les couvertures sont importantes. D'ailleurs, le marché de l'assurance pollution est très petit et l'assurance n'est pas souscrite dans beaucoup de pays où elle est obligatoire (par exemple, Espagne, Portugal). Sans doute faudra-t-il organiser des mutuelles d'assurés ou, à défaut, demander l'intervention d'un tiers (banques, organismes professionnelles ou État). Ainsi, on pourrait envisager que pour répartir les mauvais risques, les exploitants de décharges de déchets assurent collectivement leur responsabilité civile au travers d'un organe professionnel représentatif plutôt que sur une base individuelle. Des précédents existent dans d'autres professions.

Sur le marché de l'assurance non obligatoire ⁽⁹⁾, des couvertures de 100 à 200 MF pour pollution graduelle ou soudaine sont actuellement disponibles en France et des couvertures plus élevées (par exemple, 600 MF) pour pollution soudaine ont été souscrites par de grandes entreprises françaises. Le problème est que la plupart des entreprises petites ou moyennes aux possibilités financières nécessairement limitées ne s'assurent pas ou s'assurent pour des montants trop faibles, si bien qu'en cas de catastrophe, l'assurance joue un rôle faible ou nul. Fort heureusement, les catastrophes ont surtout concerné jusqu'ici des grandes entreprises ou leurs filiales (Hoffman La Roche, Sandoz, Union Carbide, Exxon, Amoco). Ceci ne constitue pas une règle puisqu'au Canada, les pollutions accidentelles les plus coûteuses ont impliqué récemment des petites entreprises (incendie d'un entrepôt à Saint-Basile-le-Grand, dommages estimés à 50 millions de dollars ; incendie de deux dépôts de pneus usagés causant des dommages estimés à 30 et à 10 millions de dollars respectivement).

Devant l'ampleur des dommages qui pourraient être causés par un accident de la taille de celui de Bhopal s'il survenait en Europe (30

milliards de francs) et compte tenu des dépenses dans l'affaire de l'Exxon Valdez (plus de 15 milliards de F), la tentation est forte de limiter les dommages indemnifiables à un plafond, du moins dans le cas où la responsabilité est fondée sur le risque ⁽¹⁰⁾. En Allemagne, le plafond dans la nouvelle loi sur la responsabilité est de 320 MDM, c'est-à-dire environ un milliard de francs ⁽⁶⁾. Les Pays-Bas envisagent aussi la possibilité d'un tel plafond qui pourrait aussi figurer dans le projet de convention du Conseil de l'Europe ⁽⁴⁾. Lorsqu'un tel plafond existe, il ne s'applique pas si l'indemnisation est recherchée sur la base d'une faute. Le plafond ne protège donc pas le pollueur fautif. La difficulté majeure de cette approche est qu'elle aboutit parfois à réduire les droits d'indemnisation des victimes, à reporter sur les victimes le poids du dommage alors que le principe « pollueur-payeur » est désormais érigé en principe de droit international ⁽¹¹⁾. Pour l'OCDE, la solution, consisterait à ne limiter la responsabilité qu'à condition qu'un fonds d'indemnisation assure le relais et fournisse le complément d'indemnisation ⁽⁸⁾.

Le Fonds d'Indemnisation des Pollutions Accidentelles (FIPA) est un fonds destiné à garantir l'indemnisation des pollutions accidentelles en toute circonstance, c'est-à-dire lorsqu'il n'y a pas de responsable (par exemple, force majeure), lorsque le responsable n'est pas identifié (par exemple, sabotage), lorsque le responsable n'est pas solvable (par exemple, pollution grave coûteuse causée par une petite entreprise) ou encore lorsque le dommage dépasse la limite d'assurance de l'assuré responsable ⁽¹²⁾. Le FIPA prend en charge les dommages qui ne relèvent pas de l'assurance ou qui ne peuvent être couverts par l'assurance. Il complète l'assurance, mais ne se substitue pas à l'assurance. Le FIPA peut être financé par une cotisation payée par les industries à risque ou par une taxe sur certains produits ou contrats. Le FIPA est présenté comme une solution intéressante dans le rapport que vient d'adopter le Comité de l'environnement de l'OCDE ⁽⁸⁾.

Le concept du FIPA dérive des fonds mis en place dans le domaine de la pollution marine. Il s'agit de CRISTAL, fonds mis en place volontairement par les sociétés pétrolières dès 1970 et du FIPOL qui est géré depuis 1978 par les gouvernements d'une trentaine d'États. Dans l'un et l'autre cas, le fonds intervient dans les limites d'un plafond. Si l'accident coûte plus cher, les victimes ne sont que partiellement indemnisées.

Dans le domaine de la pollution terrestre, la Suède a créé un fonds d'indemnisation géré par l'industrie et les assurances. Ce fonds intervient depuis 1989 quand le pollueur n'indemnise pas les victimes privées. Le plafond du fonds suédois est de 100 MFF par événement. Le financement relève d'une contribution obligatoire à charge de 7 500 entreprises. Un fonds similaire existe aux Pays-Bas depuis 1971 dans le domaine de la pollution de l'air (financement par une redevance obligatoire). Le fonds suédois et le fonds néerlandais ne couvrent pas les indemnités à charge des pollueurs identifiés et solvables. Jusqu'ici, les interventions de ces fonds ont été extrêmement faibles. Dans le cas de la Suède, l'une des raisons est

que le fonds n'intervient pas pour nettoyer les décharges abandonnées (ce qui peut coûter plusieurs centaines de millions de francs). Pour les Pays-Bas, le fonds n'intervient pas pour les dommages normaux de pollution de l'air (par exemple, effets normaux des oxydes de soufre).

L'un des mérites des fonds par rapport aux assurances est de répartir les risques après le sinistre et de ne pas faire d'appel de fonds avant que cela ne soit nécessaire. Un autre avantage est de couvrir toutes sortes d'événements par accord entre les partenaires au fonds. L'inconvénient est que le fonds pourrait déresponsabiliser les responsables potentiels d'accidents. Le recours aux fonds apparaît de plus en plus souhaitable tant au niveau communautaire ⁽¹³⁾ que global ⁽¹⁴⁾.

L'identification des victimes

En cas de catastrophe, il existe en général un grand nombre de victimes parmi lesquelles certaines seront aisément identifiées (par exemple, les tués et les blessés) et d'autres plus nombreuses ne pourront aisément établir leur droit à indemnisation. Ceci résulte de l'un ou plusieurs des motifs suivants :

- préjudice mal défini ;
- lien de causalité mal établi ;
- préjudice trop indirect ;
- coûts dissuasifs.

Les victimes ont parfois beaucoup de mal à établir qu'elles ont subi un dommage car elles ne disposent pas de preuves satisfaisantes pour les juridictions. Ainsi, certaines professions ne disposent pas de statistiques d'activités et leurs déclarations de revenus sont notoirement sous-évaluées. Dans d'autres cas, on ne connaît pas l'état sanitaire ou l'état de l'environnement avant l'accident et l'on ne peut mesurer les perturbations apportées par l'accident.

Une autre difficulté consiste à établir le lien de causalité entre un dommage bien réel et la catastrophe. Ainsi, les dommages à la santé qui surviennent après une période de latence ne pourront que difficilement être reliés à la catastrophe (par exemple, cancer). Des doutes peuvent exister sur l'origine des affections dont les victimes se plaignent, sur le lieu où elles se trouvaient lors de l'accident, sur le degré de pollution auquel elles sont exposées, sur les effets psychiques de l'accident (réels ou simulés). De même, comment être sûr que la diminution de fréquentation touristique est due à la catastrophe et non au mauvais temps ou aux événements politiques. Dans d'autres cas, on n'aura pas recueilli les preuves de la pollution (échantillons) de façon satisfaisante pour la justice. D'une manière générale, les exigences sur la causalité peuvent être telles que les victimes ont peu de chance d'être indemnisées. Aussi, observe-t-on

une tendance des États à réduire les exigences en matière de causalité pour les dommages de pollution ⁽¹⁵⁾.

Lorsque le préjudice est reconnu et que le lien de causalité est établi, l'indemnisation sera parfois refusée car le préjudice est trop indirect. Ce genre de difficulté est rencontré par les victimes indirectes de la pollution, c'est-à-dire celles qui ne sont pas directement touchées par la pollution. Aux États-Unis, en droit maritime, de telles victimes ne sont pas indemnisées (jurisprudence *Robins Dry Dock*). Au Royaume-Uni, les difficultés en matière d'indemnisation seront bien plus grandes qu'en France. Le refus d'indemniser les préjudices indirects se retrouvent jusque dans les contrats d'assurance de responsabilité qui ne couvrent pas les pertes économiques pures non consécutives en cas de pollution.

Un autre motif de refus est que le plaignant n'a pas subi un préjudice qui lui soit personnel. Ainsi, une collectivité ou même une association ne peut se porter partie civile pour les dommages de chacun de ses membres.

Finalement, la raison principale pour laquelle les victimes ne sont pas identifiées est que beaucoup de victimes en Europe hésitent à demander une indemnisation (réaction fataliste) ou renoncent à engager une procédure du fait des coûts que cela implique pour une issue incertaine (réaction de résignation). Les victimes subissent sans y être préparées les lenteurs et les lourdeurs des procédures contentieuses et sont tenues d'avancer des frais considérables pour obtenir justice. Les dépenses pour payer les avocats, les expertises et les contre-expertises scientifiques constituent un dissuasif efficace à l'égard des demandes de réparation d'un montant faible.

Une solution pour réduire l'influence négative de ces coûts sur l'indemnisation consiste à standardiser l'évaluation des préjudices en adoptant des barèmes ou des tarifs indicatifs des dommages les plus difficiles à quantifier. Une autre solution consiste à charger les pouvoirs publics de recueillir les preuves de la pollution et d'évaluer les préjudices, voire d'assurer la défense des intérêts des victimes. En Inde, après Bhopal, l'action des victimes a été concentrée entre les mains du Gouvernement par une décision législative ; en France, après l'affaire de l'Amoco Cadiz, pour mieux gérer la défense des victimes, l'État a racheté des créances.

Finalement, on pourrait autoriser des formes d'action collective pour permettre les recours d'une multitude de victimes, chacune pour des montants relativement faibles. Cette approche est particulièrement utile en cas de dommages à la population de villes entières (Bhopal, Tours) ou de régions étendues (Bretagne, Alaska, Laponie). Aux États-Unis, la « class action » a joué un rôle très utile dans les actions en responsabilité pour pollution ou intoxication en permettant aux personnes ayant des intérêts similaires d'être représentés par une même personne.

Le recours à des actions collectives permettrait d'indemniser des professions sinistrées (par exemple, les professions du tourisme ou de la pêche

dans une région) sans indemniser chacun de ses membres (ce qui impliquerait des coûts administratifs très élevés). Les collectivités locales peuvent jouer un grand rôle, par exemple, en prenant en charge les coûts administratifs de l'organisation d'une association de victimes et en subventionnant l'association au long de la procédure. Ainsi, l'État français comme l'État néerlandais ont aidé les plaignants privés dans des affaires internationales de pollution. Un tel soutien financier est tout à fait justifié car les pouvoirs publics figurent souvent parmi les victimes. Aux États-Unis, les frais des procédures sont parfois avancés par des cabinets d'avocats qui prennent le risque de supporter les coûts d'actions contentieuses infructueuses.

L'indemnisation des dommages à la collectivité

Dans certaines catastrophes, les pouvoirs publics engagent des frais pour évacuer les personnes, pour prévenir et combattre le sinistre, pour réparer les infrastructures abîmées par le trafic des camions des entreprises de nettoyage mais ils n'obtiennent pas le remboursement de leurs frais pour le motif qu'ils ont agi sur la base d'une obligation légale. Des dizaines de millions de francs sont ainsi dépensés chaque année en France par les pouvoirs publics (par exemple, la Protection civile) pour lutter contre des pollutions accidentelles sans avoir la moindre chance d'une indemnisation quelconque. La France diffère à cet égard de beaucoup de pays qui ont pris des dispositions spécifiques pour mettre à la charge du pollueur les coûts des interventions qu'ils occasionnent quel que soit le service public concerné ⁽¹⁶⁾. Aussi faudrait-il aligner le droit des pollutions terrestres sur celui des pollutions marines car, dans ce dernier domaine, en France, le pollueur est le payeur. L'OCDE a d'ailleurs adopté une recommandation dans ce sens ⁽³⁾ et le Parlement français devrait bientôt adopter les dispositions législatives nécessaires pour le domaine de l'eau ⁽¹⁷⁾.

Un autre domaine d'intervention des pouvoirs publics est celui de la remise en état des milieux contaminés et de la restauration de l'image de marque de la zone sinistrée. Ces dépenses sont rendues nécessaires par l'accident mais elles sont souvent mal indemnisées car elles paraissent *a posteriori* comme étant excessives. Aussi serait-il nécessaire de clarifier dans quels cas une dépense est raisonnable et dans quel cas elle est excessive. Les États-Unis ont adopté des règles sur cette question dans la loi OPA en 1990.

Les dommages collectifs à l'environnement, c'est-à-dire les dommages subis par la collectivité pour dégradation du milieu, des rivières, du paysage, de la nature... sont des préjudices non patrimoniaux sans équivalent monétaire immédiat dont la valeur est encore souvent mal prise en compte par le juge qui se contente d'une évaluation largement symbolique. Pourtant les dommages à la nature (ou écologiques) ⁽¹⁸⁾ existent réellement car sinon comment expliquer que l'État ou le pollueur comme dans l'affaire de l'Exxon Valdez dépense des sommes considéra-

bles pour remettre en état l'environnement dégradé. Si ces dommages méritent une telle attention, il conviendrait qu'ils soient réparés par une indemnité monétaire non symbolique lorsqu'il apparaît que la réparation concrète est infaisable ou trop coûteuse (par rapport à quoi ?). L'absence de réparation concrète ne devrait pas conduire à une absence de réparation par équivalent comme cela se fait encore trop souvent.

Pour permettre la réparation de préjudices véritablement collectifs, on pourrait considérer que l'État, les pouvoirs publics voire des associations de protection de l'environnement, ont vocation à recevoir la réparation monétaire des préjudices collectifs (autres que ceux causés au domaine privé des collectivités tels que les biens domaniaux). A cet égard, certains pays comme les États-Unis ⁽¹⁹⁾, l'Italie ⁽²⁰⁾ ou en Allemagne, le Baden-Württemberg, ont adopté des lois qui désignent expressément les pouvoirs publics comme étant recevables à demander l'indemnisation de préjudices collectifs. Une autre voie consiste à accroître les amendes au profit de la collectivité pour que celles-ci reflètent mieux le dommage subi par la collectivité et non un montant lié à la faute du pollueur ⁽²¹⁾.

D'une manière générale, un effort législatif pourrait être nécessaire pour préciser tous les préjudices qu'un pollueur pourrait être amené à payer et codifier la pratique élaborée à une époque où la pollution ne constituait qu'un simple effet annexe du progrès industriel triomphant. Ainsi, aux États-Unis, les lois CERCLA et OPA ont précisé les préjudices indemnifiables, voire les méthodes de calcul de ces préjudices.

Un tel effort de clarification ne devrait pas être trop difficile à mener puisque la France, à la différence d'autres pays, reconnaît le préjudice moral et l'indemnisation de manque à gagner même dans les cas où la responsabilité n'est pas fondée sur la faute.

Conclusion

Jusqu'ici chaque catastrophe technologique a constitué un révélateur de l'inadéquation des systèmes d'indemnisation. Lorsque les catastrophes surviennent, le fardeau financier tombe sur l'État au nom de la solidarité ou sur les victimes au nom de l'indifférence alors que, conformément au principe « pollueur-payeur », le coût des catastrophes devrait être pris en charge par les pollueurs. Une telle situation n'est pas inéluctable car les catastrophes sont rares et peu coûteuses au niveau des professions concernées. Il est donc parfaitement faisable de reporter leurs coûts sur les pollueurs potentiels et d'indemniser tous les préjudices de sorte que les victimes ne soient pas à la fois victime de la technologie (accident) et de la justice (contentieux).

L'État pourrait commencer par mieux défendre ses propres intérêts et ceux des contribuables et veiller à ce que la collectivité ne subventionne

plus les auteurs des catastrophes technologiques. Une telle démarche est d'autant plus justifiée que la grande majorité des catastrophes est due à des erreurs humaines et non à la fatalité. Les populations au voisinage des installations dangereuses ont droit à la protection contre un risque reconnu par tous comme étant non nul. Aux États-Unis, comme en Allemagne, des mesures viennent d'être prises pour mieux protéger les victimes. En France, le problème de l'indemnisation reste encore occulté comme si les accidents majeurs ne se produisaient qu'à l'étranger. Pourtant, les bases législatives existent depuis la Loi du 22 juillet 1987, mais il manque toujours les décrets d'application ⁽²²⁾.

Notes et références

(1) H. SMETS, « Pollution accidentelle, l'indemnisation des tiers », *Préventique*, N° 32, p. 54, 1990.

(2) M. REMOND-GOULLAUD : « De l'économie au droit », rapport préparé pour l'OCDE, mai 1991. Voir aussi, M. REMOND GOULLAUD, *Du droit de détruire*, PUF, Paris, 1989.

(3) Recommandation de l'OCDE sur l'application des principes pollutions accidentelles, C (89) 88 (Final).

(4) Projet de Convention sur les dommages résultant de l'exercice d'activités dangereuses pour l'environnement, Conseil de L'Europe, DIR/JUR (91) 1, 1991. Selon ce projet, le dommage comporte, outre le dommage aux personnes et aux biens, le dommage résultant de l'altération de l'environnement et le coût des mesures sauvegarde.

Toutefois, les indemnités versées au titre de l'altération à l'environnement autres que le manque à gagner sont limitées au « coût des mesures de remise en état ». La remise en état peut être effectuée sur le lieu du dommage ou par équivalent ailleurs. En l'absence de mesure de remise en état, aucune indemnité n'est versée à ce titre.

(5) La Convention sur la responsabilité civile pour les dommages causés en cours de transport de marchandises dangereuses par route, rail et bateaux de navigation intérieure (CRTD), Genève, octobre 1989, prévoit une assurance obligatoire pour les dommages avec un plafond de responsabilité de 30 millions de DTS (234 MFF). Ce chiffre a été atteint à Los Alfaques (144 MFF en 1978, c'est-à-dire 340 MFF d'aujourd'hui) et dépassé aux États-Unis (50 M\$ à Eagle Pass en 1974, soit 135 M\$ en 1991 ou 825 MFF).

(6) Loi allemande du 10 décembre 1990 sur la responsabilité pour l'environnement. La difficulté est de trouver un assureur qui couvre les cas de pollution en exploitation normale (pas d'élément forfuit). L'indemnisation est plafonnée lorsqu'elle est fondée sur cette loi. Le plafond de 320 MDM (1 000 MFF) n'a été dépassé jusqu'ici que dans le cas de l'accident de Seveso (300 MFS en 1980, c'est-à-dire 1 740 MFF en 1991) et de Bhopal (470 M\$ en 1990 ou 3 milliards de francs).

(7) La nouvelle proposition de directive sur la responsabilité civile pour les dommages causés par les déchets prévoit que la responsabilité du producteur de déchets sera couverte par une assurance ou une autre garantie financière. Ce type de disposition signifie que si l'assureur refuse de prendre en charge les dommages causés de façon non fortuite, le producteur doit fournir une garantie émanant d'une banque ou d'une autre entreprise. Le montant de l'assurance ou de la garantie devra nécessairement être limité pour être disponible.

(8) « L'assurance pollution et les fonds d'indemnisation des pollutions accidentelles », *L'Assurance Française*, n° 627, p. 383, 1991.

(9) Les polices récentes d'assurance de responsabilité pour pollution couvrent soit les pollutions brutales, soit les pollutions graduelles. Les secondes polices sont difficiles à obtenir, plus coûteuses et plus rares. En France, Assurpol couvre à la fois les pollutions brutales et les pollutions graduelles jusqu'à un plafond de 120 millions de francs. Dans de nombreux pays, la plupart des assureurs refusent d'assurer la pollution graduelle ou s'ils acceptent de le faire, le plafond est très limité (par exemple, 10 millions de dollars).

(10) En matière de dommage nucléaire ou de pollution par les hydrocarbures, le plafond est quasi infranchissable. Le monde maritime a été secoué par la nouvelle loi américaine OPA qui fait « sauter » le plafond d'indemnisation pour tout navire qui aurait violé une règle fédérale sur la sécurité, la construction ou l'exploitation de ces pétroliers (y compris les règles de navigation).

(11) Convention internationale de 1990 sur la préparation, la lutte et la coopération en matière de pollution par les hydrocarbures, OMI, Londres, novembre 1990.

(12) H. SMETS : « Pour une indemnisation garantie des victimes de pollution accidentelle », *L'Assurance Française*, n° 599, p. 18, 1990.

(13) Projet de directive sur les décharges de déchets (COM (91) 102 (Final) SYN335, 22 mai 1991). Ce texte prévoit à l'Art. 18 la création d'un fonds qui prendrait en charge le coût des dommages causés par la décharge lorsque l'exploitant ne les paye pas. Le projet révisé de directive sur la responsabilité pour les dommages causés par les déchets fait également appel à un fonds européen pour l'indemnisation des dommages créés par les déchets, (Art. 11). Si le Parlement européen est favorable à la création de fonds d'indemnisation des pollutions accidentelles, il ne semble pas que les Douze soient déjà prêts à créer ce type d'institution dans la Communauté. Une évolution favorable aux fonds est néanmoins observée et il suffirait d'une catastrophe pour que les réticences s'estompent.

(14) Des fonds d'indemnisation pour les pollutions accidentelles sont envisagés dans la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et leur élimination (Art. 14), dans le projet de Protocole sur la responsabilité et l'indemnisation pour les dommages résultant du mouvement transfrontière de déchets dangereux (réunion de mars 1991, IMO-LDC/LG 5/6/1), dans le projet de Convention HNS sur le transport de substances dangereuses (réunion de mars 1991, IMO-LDC/LG 5/6, le fonds s'appelle *scheme/mécanisme*). Le Fonds de l'OMI pour les interventions d'urgence en cas de pollution des mers par les hydrocarbures a été doté de plus de 5 millions de dollars de contributions volontaires (après la guerre du Golfe) alors que la Convention correspondante de novembre 1990 (signée par 16 pays) n'est pas entrée en vigueur.

(15) Des mesures destinées à faciliter la charge de la preuve apparaissent dans le projet de convention du Conseil de l'Europe (CJ. EN (91) 7 (Art. 10]), la proposition initiale de directive européenne concernant la responsabilité civile pour les dommages causés par les déchets (JOCE C251, 4/10/89, Art. 6, vraisemblance prépondérante du lien de causalité). La loi allemande du 10 décembre 1990 sur la responsabilité pour l'environnement introduit la notion de présomption de cause (Art. 6), notion très large qui a suscité des réactions négatives de l'industrie.

(16) En Belgique, une loi spéciale a été adoptée à cette fin. Aux États-Unis, les États fédérés ont introduit la responsabilité objective pour les frais de nettoyage (35 États), les dommages aux ressources naturelles (32 États) et les dommages aux tiers (14 États). Les États sont donc mieux protégés que les particuliers. Voir aussi loi CERCLA 1980. (T. T. TURNER *et al.*, *Civil Litigation of Marine Oil Spills in the United-States*, 1991).

(17) Le projet de loi français sur la répartition, la police et la protection des eaux (Code permanent environnement et nuisances, n° 144, 15/6/91) prévoit à son article 10 que la personne à l'origine d'un accident et l'exploitant sont tenus de prendre toutes les mesures possibles pour lutter contre la pollution accidentelle, faire les analyses, évaluer les dommages et y remédier (responsabilité objective). D'autre part, les pouvoirs publics ont droit au remboursement des frais de leur intervention. En outre, ils peuvent utiliser la procédure très efficace de la consignation des sommes nécessaires pour la remise en état. L'exposé des motifs de l'Article 10 explique que cet article a pour « objet de mettre en œuvre le principe pollueur-payeur contenu dans l'Acte unique européen ». Si cet article est adopté, il faudra sans doute le généraliser pour les autres pollutions accidentelles qui souillent les sols mais pas nécessairement le milieu aquatique (par exemple, renversement ou fuite de citernes de produits dangereux).

(18) La proposition initiale de directive concernant la responsabilité civile pour les dommages causés par les déchets comporte une définition des lésions à l'environnement « les atteintes importantes et persistantes à l'environnement occasionnées par une modification des conditions physiques, chimiques ou biologiques de l'eau, du sol et/ou de l'air ». Toutefois, il n'y a pas lieu de rétablir l'environnement si « les coûts excèdent substantiellement le bénéfice résultant pour l'environnement de ce rétablissement ». Ce texte implique qu'il existe une valeur pour le dommage (c'est-à-dire le « bénéfice ») et que cette valeur est importante. On est donc loin d'une indemnisation symbolique du dommage. La nouvelle proposition de la Commission ne se réfère plus à la notion de persistance pour limiter le dommage indemnisable.

(19) Le dommage écologique apparaît dans le Transalaska Pipeline Authorisation Act (TAPAA) de 1973 (Sect. 204) dans le CERCLA (Superfund) de 1980, dans l'Oil Pollution Act (OPA) de 1990.

(20) P. MADDALENA, « Droit de l'environnement – Recherche de l'efficacité », *Préventive*, n° 37, P. 47, 1991. N. F. GIAMPIETRO, « La spécificité du dommage écologique en droit italien », Congrès de la SFDE, Nice, mars 1991. Selon cet auteur, le juge italien a estimé à 500 millions de liras (2 200 000 FF) le dommage causé à un fleuve par le déversement illicite de 40 tonnes de déchets liquides dangereux. Selon la loi italienne 349/1986 (Art. 18), le juge ordonne la remise en état et quand ce n'est pas possible, il évalue le dommage en tenant compte de la gravité de la faute, des coûts nécessaires pour la remise en état et du profit retiré par le responsable de conduite illicite. Les dommages à la pêche après la marée noire du Patmos ont été évalués à 100 millions de liras.

(21) C. DE KLEMM, « Les apports du droit comparé », congrès annuel de la Société française pour le droit de l'environnement, Nice, mars 1991. L'auteur cite une loi de la région italienne des Marches qui condamne l'auteur du dommage à payer une amende égale au double ou au triple du profit résultant de l'infraction s'il y a remise en état mais égale au triple ou au quadruple s'il n'y a pas de remise en état.

(22) Art. 53. Pour les ouvrages ou installations présentant des risques dont les éventuelles conséquences financières sont manifestement disproportionnées par rapport à la valeur du capital immobilisé, l'autorité chargée de délivrer l'autorisation d'exploitation peut en subordonner la délivrance à la constitution de garanties financières. Des décrets en Conseil d'État déterminent les catégories d'ouvrages concernés, les règles de fixation du montant de la garantie qui devra être adaptée aux conséquences prévisibles de la réalisation du risque, ainsi que les modalités de sa mise en œuvre.

La reconstruction de la Guadeloupe après le passage du cyclone Hugo

Jean-Paul Proust

Préfet de la région Guadeloupe

Dans la nuit du 16 au 17 septembre 1989, un ouragan de puissance exceptionnelle ravageait la Guadeloupe. Si le dispositif mis en place, au lendemain du cyclone, a servi de cadre original à des opérations massives et accélérées d'indemnisation et de reconstruction, un certain nombre d'obstacles sont néanmoins apparus révélant des dysfonctionnements antérieurs à la catastrophe.

Après le passage du cyclone Hugo en septembre 1989, les dégâts ont été évalués à près de 10 milliards de francs. 50 000 familles étaient sinistrées, 39 000 logements endommagés dont 10 000 cases détruites, les équipements publics étaient gravement endommagés, les réseaux de téléphone et d'électricité détruits au 2/3 et l'ensemble du secteur productif paralysé.

L'ampleur des dégâts nécessitait le recours à des mesures d'urgence pour assurer les secours et la mise en place des procédures financières et administratives exceptionnelles destinées à permettre une reconstruction rapide.

Le Conseil des ministres du 18 octobre 1989 adoptait une série de mesures qui dépassaient l'effort de solidarité nationale au titre de l'indemnisation des dommages subis et visaient à opérer une relance de la vie économique et sociale de la Guadeloupe.

Un dispositif administratif et financier original

Le dispositif administratif

Le Conseil des ministres du 18 octobre 1989 décidait la création :

- D'un comité interministériel pour la reconstruction de la Guadeloupe présidé par le Premier ministre avec la participation des principaux

ministres concernés (Budget, Intérieur, DOM-TOM, Équipement, Agriculture). Ce comité avait compétence pour arrêter le montant des crédits affectés à la reconstruction et pour mettre en place les procédures adéquates.

Il s'est réuni à 4 reprises pour prendre les décisions d'indemnisation, de reconstruction et de relance économique : le 5 décembre 1989, le 19 février 1990, le 11 juillet 1990 et le 31 janvier 1991, date de sa dissolution.

- *D'une mission interministérielle* présidée par le préfet de région assisté d'un secrétaire général, et comprenant des représentants des ministères concernés. Elle s'est réunie à plusieurs reprises, à Paris et sur place, pour préparer les décisions du comité interministériel et en suivre l'exécution.

- Enfin, au plan local :

- *un comité de pilotage pour la reconstruction* associant le préfet, les présidents du conseil régional et du conseil général, s'est réuni chaque semaine jusqu'à la fin 1990 afin d'assurer une consultation permanente et harmoniser les interventions ;

- *un comité départemental d'attribution de secours aux sinistrés* réunissant le préfet, les présidents des assemblées locales et l'association des maires, les chefs de service concernés, s'est réuni sur une base trimestrielle pour mettre en œuvre les décisions du comité interministériel.

Le dispositif financier

Cette organisation qui a permis d'accélérer toutes les procédures de décision s'est accompagnée d'un dispositif financier très simplifié et largement déconcentré.

Les crédits de l'État pour l'indemnisation et la reconstruction approchent les 2 milliards de francs, étalés sur les exercices 1990-1991-1992 et répartis sur 3 articles délégués globalement au préfet. Ces crédits sont affectés à un *fonds interministériel de reconstruction de la Guadeloupe* articles 20 et 30 (créé par le décret n° 90-442 du 25 mai 1990) qui figure au chapitre 67-02 du budget des charges communes (« réparations des dégâts causés par les catastrophes naturelles »), article 20 – Section I – Indemnisation, article 30 – Section 11 – Reconstruction.

Les fonds d'indemnisation

Sur proposition du préfet, ils sont répartis au bénéfice du compte d'affectation spéciale n° 902-13 « Fonds de secours aux victimes de sinistres et calamités », et regroupés dans une sous-régie d'avances.

Les crédits de reconstruction

Ceux qui proviennent des ministères techniques (hors crédits de la ligne budgétaire unique qui restent inscrits au budget du ministère de l'Équipe-

ment) sont répartis sur le budget du ministre des Départements et Territoires d'Outre-Mer en application de l'article 7 de l'ordonnance du 2 janvier 1959.

Les subventions de l'État aux collectivités locales pour la reconstruction de leurs équipements détruits figurent au chapitre 67-54 du Budget du ministère des DOM-TOM. La dotation de 450 MF sur les trois années est déléguée globalement au préfet, conformément aux procédures habituelles de gestion de ce chapitre.

Les autres crédits de reconstruction, regroupés sur le chapitre 68-01 du FIDOM (fonds d'investissements des DOM) – section générale – ont été également délégués au préfet, selon une procédure dérogatoire.

Le comité interministériel du 19 février 1990 a par ailleurs décidé la délégation directe au préfet des 97 MF du FIDOM, prévus en 1990 en abondement du fonds de reconstruction cette même procédure a été reconduite en 1991.

Les enseignements à tirer

L'intérêt de l'expérience tient à l'accélération de la prise de décision et de l'exécution qu'a rendue possible le couple comité interministériel/mission. La présence d'une seule instance de décision (le comité) et d'un « guichet unique » (le secrétaire de la mission) a permis de respecter les délais par délégation régulière des crédits.

L'efficacité du système s'est avérée pour mettre en œuvre des politiques ciblées et novatrices où le facteur temps était primordial. Sur une période limitée en durée, le dispositif a facilité les arbitrages et la mobilisation des cabinets ministériels et permis de déjouer l'inertie des services et des réglementations.

Quant aux mécanismes de délégation des crédits, ils ont favorisé une action de reconstruction adaptée aux spécificités locales et élaborée en collaboration avec les élus et les milieux socio-professionnels.

Le dispositif financier s'est surtout distingué par sa souplesse : possibilité de reports dans le cadre des 3 exercices retenus, de modifications partielles d'affectation des crédits réservés au préfet. En tant qu'ordonnateur secondaire de toutes les dépenses, il a bénéficié d'une large initiative favorable à l'envergure du consensus dont a fait l'objet la reconstruction de la Guadeloupe en général.

Les actions d'indemnisation : une aide massive, rapide, adaptée

Les grandes lignes du plan gouvernemental d'indemnisation ont été exposées en Conseil des ministres le 18 octobre 1989 mais, dès le 18 septembre, un crédit de 53 MF avait été ouvert pour verser des secours d'urgence aux démunis. Ce crédit était financé par : 34 MF de l'État, 10 MF du conseil général et 9 MF de la CEE.

Un premier train de mesures d'urgence était également arrêté à cette date en plus d'autres spécifiques :

- report d'échéances fiscales et sociales ;
- versement exceptionnel de la rémunération minimale garantie ;
- versement immédiat aux collectivités du solde de leur dotation globale de fonctionnement ;
- blocage des prix.

Les crédits du Fonds de secours aux victimes de sinistres et calamités pour un montant d'environ 1 milliard de francs visaient une action plus large à l'adresse des particuliers et du secteur productif. Ils sont regroupés dans une sous-régie d'avances auprès de la Comptabilité Publique ; en vertu d'une délégation à caractère exceptionnel destinée à raccourcir les délais de paiement et à permettre une plus grande souplesse d'emploi.

L'indemnisation des particuliers

Elle concerne à la fois les secours d'urgence, les dégâts aux biens mobiliers et aux biens immobiliers.

- Dès le 23 septembre 1989, des acomptes de 1 500 F par foyer sinistré ont été versés dans les communes. Ces secours ne pouvaient pas dépasser 4 000 F par famille et ont bénéficié à 32 000 foyers, pour un total proche des 47 MF à la fin du mois de mai 1991.

- L'indemnisation des dommages mobiliers se monte de 1 000 à 3 000 F sur la base de la valeur de remplacement et selon le barème arrêté par le comité départemental de secours. La somme est doublée par les bénéficiaires du RMI. Près de 42 000 dossiers ont été examinés dans ce cadre pour une somme d'aide totale de 64,5 MF à la fin mai 1991.

- L'indemnisation des dommages immobiliers a pris en compte le niveau de revenu, le type d'habitat (case, case « durcifiée » etc.) et de dommage.

Après recensement des dégâts dans le cadre de commissions municipales, les sinistrés ont reçu notification du mode d'indemnisation retenu :

- forfaitaire à hauteur de 20 000 F servant d'apport personnel si le bénéficiaire peut prétendre à un programme de relogement social ;

— sur justificatifs et selon la valeur résiduelle du bien, dans les autres cas.

Fin juin 1991, 6 900 dossiers avaient été traités pour un total de 102 MF payés sur présentation des factures et 2 660 dossiers de logements évolutifs sociaux réglés pour la somme de 53 MF, soit un total de 155 F sur un coût prévu global de 350 MF.

A ces aides de l'État se sont ajoutées celles de la Caisse d'allocations familiales (17,6 MF) et de la Caisse générale de sécurité sociale (14,3 MF) par intervention exceptionnelle des caisses nationales.

L'indemnisation du secteur productif

La pêche et l'agriculture

Pour l'agriculture, des règles générales ont été fixées au sein des comités départementaux pour ce qui concerne l'indemnisation des dégâts aux récoltes (40 % des pertes, calculées en fonction des livraisons de l'année précédente), aux fonds (80 % des pertes) et aux structures (50 % des dégâts).

Le montant total des indemnisations est évalué à 413 MF, dont 391 ont été liquidés en avril 1991, à moitié dans la banane où les pertes estimées s'élèvent à 350 MF. Ces règlements ont concerné 20 000 bénéficiaires (dont 15 000 dans la canne) à quoi il faut ajouter des règlements effectués à hauteur de 16 MF dans le secteur de la pêche.

Les entreprises familiales

Sont concernées par les indemnisations, les entreprises familiales employant moins de 5 salariés et ayant un chiffre d'affaires inférieur à 5 MF. Par dérogation, le comité interministériel du 5 décembre 1989 avait étendu la procédure aux sociétés répondant à ce critère, tant il apparaissait important de cibler les petites et moyennes entreprises qui ne peuvent accéder au CODEFI.

L'indemnisation s'est faite à l'exclusion des biens assurés et des pertes d'exploitation, à un taux de 35 % de la valeur résiduelle des biens détruits.

2 300 dossiers ont été liquidés pour un montant de 55 MF sur un total de financements prévus de 76 MF en 3 ans.

La reconstruction des équipements publics

Les collectivités locales

La mission interministérielle d'évaluation des dégâts avait estimé à 965 MF le coût de cette reconstruction. Une enveloppe de 450 MF avait été

arrêtée par le comité interministériel pour couvrir une indemnisation de 50 % des dégâts aux équipements et 75 % des dégâts subis par les écoles et collèges.

La procédure d'indemnisation a dans un second temps été étendue aux équipements publics non assurés et gérés par les chambres consulaires ou des associations agréées, aux établissements d'enseignement privé sous contrat et aux édifices culturels ne relevant pas des communes et ce, à un taux de 50 %.

Fin 1990, 150 MF de crédits avaient été engagés, soit la totalité des besoins prévus, mais seulement 25 MF avaient été effectivement payés. Ces retards apparaissent souvent liés aux délais nécessaires à la constitution des dossiers d'investissement notamment des communes.

Le retard dans les paiements même est, quant à lui, lié au rythme des travaux, ralenti par la surchauffe que connaît le secteur du bâtiment et à la défaillance de certaines entreprises.

En la matière, on observe qu'à la différence des crédits affectés à la Ligne Budgétaire Unique (LBU), les crédits du chapitre 67-54, bien que délégués globalement au préfet pour affectation et susceptibles de report, restent soumis aux procédures comptables classiques.

Les équipements de l'État

Le comité interministériel du 19 février 1990 avait identifié les crédits des différents ministères pour un montant total de 460 MF en autorisation de programme et 306 MF en crédits de paiement.

Dans l'ensemble, 90 % des engagements ont été assumés, notamment pour les grands investissements (extension de l'université, hôtel des impôts de Basse-Terre, centre pénitentiaire de Baie-Mahault, reconstruction de la sous-préfecture de Pointe-à-Pitre etc.).

Les mesures d'accompagnement

Renforcement des moyens en personnel pour traiter les dossiers d'indemnisation

Ont été mis à disposition du préfet, pour 6 mois, plusieurs agents, par le ministère des Départements et Territoires d'Outre-Mer et le ministère de l'Intérieur, ainsi que 18 agents spécialisés par le ministre de l'Économie, des Finances et du Budget (pour les questions concernant les entreprises et le contrôle d'assiette immobilière).

D'autre part, le préfet a été autorisé à recruter localement pour 6 mois, 15 agents et 2 vacataires en surnombre pour instruire les dossiers.

Les mesures fiscales

Le ministre du Budget avait adopté une série de dispositions :

- report des échéances fiscales et sociales ;
- un dégrèvement total ou partiel de la taxe de 1989, des remises, allègement ou délais de paiement par les entreprises fortement affectées par le sinistre ;
- en matière de taxe professionnelle de 1989, des remises, allègement ou délais de paiement par les entreprises fortement affectées par le sinistre.

L'ensemble de ces décisions a concerné 65 000 dossiers et un montant de 73 MF a été intégralement pris en charge par l'État.

Les limites de l'indemnisation sont apparues avec le renforcement progressif des procédures

Le caractère massif et extrêmement rapide de l'indemnisation a permis le plus souvent de déjouer la lourdeur des réglementations et l'enlisement des procédures.

Le vœu exprimé par le président de la République en octobre 1989 lors de son voyage en Guadeloupe (« aucune obligation des traditions procédurrières ne doit être respectée dès lors que l'urgence est reconnue comme une obligation nationale ») a donc été largement suivi.

- Dans les jours suivant le passage du cyclone, les premiers versements au titre de secours d'extrême urgence avaient lieu et au 24 octobre 1989, la sous-régie du Fonds de secours avait payé 19 MF d'acomptes aux sinistrés.

Moins de deux semaines après le cyclone, les réseaux EDF et TELECOM étaient rétablis à 50 %.

- L'indemnisation des dégâts dans l'agriculture a procédé également à une allure très rapide : ainsi dès décembre 1989, 40 MF étaient réglés aux planteurs de bananes et 18 MF aux planteurs de canne.

- La définition des critères et des barèmes d'indemnisation s'est faite au sein des Comités départementaux de secours tout au long du dernier trimestre 1989. Elle a donné lieu à un véritable débat entre une logique de l'urgence (lancer le processus sans limitation d'enveloppe, accélérer le paiement d'acomptes) et une logique de la réglementation qui s'est particulièrement illustrée dans le secteur agricole et dans celui de l'immobilier (définition des biens non assurés, y compris ou non les pertes d'exploitations, définition d'enveloppes globales).

Dans l'ensemble, toutefois, les modalités d'indemnisation ont été arrêtées à la fin janvier et les opérations ont respecté les délais.

Les retards sont apparus notamment des l'indemnisation immobilière et celle des équipements des collectivités territoriales dont la liquidation est liée à la production de justificatifs (titres de propriété, facture, etc.).

Le taux d'exécution des dépenses y est respectivement, fin 1990, de 50 % et du tiers des crédits inscrits.

Des opérations de reconstruction largement novatrices

En plus d'un effort de solidarité nationale, traduit par les secours d'urgence et les indemnisations des dommages subis, il est apparu indispensable de relancer la vie sociale et économique de la Guadeloupe, en accordant la priorité à l'habitat et au secteur productif. Ces mesures pour la reconstruction ont été arrêtées localement et ont porté l'accent sur le caractère évolutif et modulable du système.

Ce deuxième volet de l'action de l'État après Hugo intéresse l'engagement d'une politique de logement social, la relance de l'économie.

La politique du logement social

Hugo a révélé un grave retard de la Guadeloupe dans le domaine du logement social.

Lors de son voyage en Guadeloupe, en octobre 1989, le président de la République déclarait : « Je veux que les délais de construction prévus pour la Guadeloupe soient réduits de plus de moitié car l'urgence prime ».

Au lendemain du cyclone, le Gouvernement décidait d'engager immédiatement un programme de 1 500 logements (62,8 MF furent affectés à la LBU et délégués au préfet avant fin 1989). Le comité interministériel du 19 février 1990 arrêtait, par ailleurs, l'objectif de 12 000 logements sociaux en 3 ans, ce qui représente la résorption de la moitié du logement insalubre ou précaire en Guadeloupe (24 000 familles).

Ces objectifs ambitieux ont supposé de lever, en partie, un certain nombre d'obstacles tels que le manque de matériaux, la faible capacité des entreprises, l'absence de réserve foncière, les compléments de financement, la situation désastreuse des opérateurs.

La nécessité de bousculer les procédures habituelles a présidé à la mise en place d'un système allégé, simplifié et innovant.

Au titre des innovations, la Direction départementale de l'équipement a procédé à une recherche d'opérateurs par un concours d'idées qui a permis de sélectionner une gamme de produits peu coûteux, conformes aux normes anti-sismiques et anti-cycloniques, susceptibles de répondre rapidement aux besoins tout en restant évolutifs (logement évolutifs sociaux).

De même, la nécessité de compléter la subvention d'État (50 % d'un prix de revient maximum) pour une deuxième tranche de constructions a imposé des bouclages financiers innovants : en plus du compte bloqué Hugo (indemnisation de 20 000 F par case sinistrée), il a fallu que la Caisse d'allocations familiales mette au point un dispositif de tiers-payant de l'allocation-logement et constituer un fonds de garantie à la SO-FREDOM.

L'obstacle du foncier ne trouve une solution à moyen terme que dans la constitution de réserves foncières (30 MF de prêts à taux réduits sont réservés à la Caisse des Dépôts et Consignations pour l'acquisition de terrains).

L'accélération des mécanismes s'est illustrée par l'organisation dès novembre 1989, de séances « marathons » dans les communes qui ont permis de monter 1 448 logements évolutifs sociaux avant fin janvier 1990 et de télescoper des procédures normalement étalées sur plusieurs mois.

La capacité de production des entreprises s'est accrue après agrément d'une quarantaine de constructeurs. La restructuration des opérateurs tels la SIG et la SA HLM devrait permettre de privilégier en 1991 les opérations groupées et urbaines au détriment du diffus qui, faute de terrain, a représenté plus des 3/4 des logements nouveaux en 1990.

La Ligne budgétaire unique, créée dans les départements d'Outre-Mer par deux arrêtés du 13 mars 1986 pour faire face à la demande de logements et contribuant à 50 % du financement de la construction, a été dotée à des niveaux sans précédent : 351 MF en 1990 et 417 MF en 1991. L'évolution constante du dispositif (sur la base d'un logement entièrement financé par la subvention d'État, hors terrain et améliorations, soit un montant compris entre 160. 000 et 220 000 F) a permis de financer 7 650 logements entre octobre 89 et juin 1991 et d'en livrer 3 600.

Le bilan de la reconstruction, 21 mois après Hugo, permet de dire que les objectifs ont été atteints à 50 % en termes de financement, 30 % en réalisation. La deuxième phase du plan de reconstruction (construction en secteur groupé, logement locatifs très sociaux en collectif) reste délicate et liée à des aménagements urbains et des actions à caractère social d'une part, à la non défaillance des opérateurs sociaux, d'autre part.

La relance de l'économie

Le comité interministériel du 11 juillet 1990 a décidé de doter le Fonds de reconstruction (chapitre 68-01 du Fonds d'investissement des DOM) d'un total de 188,5 MF pour assurer le financement d'un plan de relance économique, élaboré en liaison avec les socio-professionnels et les collectivités territoriales.

Ce plan a été signé le 19 juillet 1990 pour les années 1990-1992 et complète le contrat État-région 1989-1993 par un total d'invention de 572 MF co-financés par l'État, la région, le département et les fonds européens.

Constatant l'ampleur des dégâts dans l'agriculture, le tourisme (saison comprise) et les investissements des entreprises, il est très sélectif dans la définition des axes prioritaires retenus :

- l'emploi et la formation (création de structures d'accueil et d'orientation) et le développement des transports, pour un total de 17 MF ;
- le domaine agricole pour un total de 312 MF (77 MF sur le fonds) inclue des aides à l'irrigation, à la diversification et un plan de restructuration de la filière canne (replantation, modernisation des usines de Gardel et Grosse-Montagne) ;
- le tourisme et l'environnement pour un montant de 158 MF (50 MF du fonds) privilégient la formation, les actions de promotion, l'aide au développement de nouveaux pôles touristiques ;
- la création d'activités industrielles et artisanales.

Sur un total de 572 MF, 28 MF dont 16 sur le fonds visent à aider au maintien des emplois et à permettre de réaliser des investissements supplémentaires à ceux nécessités par la reconstruction de l'outil de production.

La reconstruction, largement novatrice, bute sur certains obstacles et retards structurels

Le bilan reste sans doute difficile à établir pour le volet « reconstruction de l'après-Hugo ».

Le secteur du logement a connu un véritable changement d'échelle puisqu'on est passé de 200 logements évolutifs sociaux livrés par an avant Hugo, à 2 000.

Pourtant l'économie guadeloupéenne, aujourd'hui, ne connaît pas encore de véritable reprise, notamment dans la canne où la campagne 1991 n'a pas retrouvé le niveau d'avant-Hugo. Le développement butte sur des retards structurels qui apparaissent d'autant plus nettement que la reconstruction a été souvent l'occasion de remettre à plat des situations souvent anciennes.

Tel a été le cas des aides aux entreprises non familiales que le Comité d'engagement du fonds de reconstruction a soumises à examen (situations financières, dettes sociales et fiscales susceptibles d'un moratoire). Les divers mécanismes de financement du logement et de subventions aux investissements des entreprises affectées par le cyclone n'ont pas, à ce jour, fait la preuve qu'ils pouvaient restaurer les ressorts d'une économie

saine et compétitive (faillites des entreprises dans le bâtiment, grave endettement notamment vis-à-vis des organismes sociaux et pratique du travail clandestin, persistance du problème foncier, retards d'équipement des collectivités territoriales).

Dans une large mesure, le cyclone Hugo a servi de révélateur.

Le passage d'une logique d'indemnisation des dommages à une logique autre dont on ne sait encore si elle a suscité des investissements productifs nouveaux, s'est accompagné d'une complexification des procédures dès lors qu'elles devenaient conditionnelles ou contractuelles.

Les rigidités de la réglementation sont apparues avec les opérations supposant des co-financements. Certains blocages auraient peut-être pu être dépassés par une extension de la déconcentration au bénéfice du trésorier-payeur-général. L'engagement des fonds d'État restent en effet soumis à la décision de co-financement des partenaires (cas du plan de relance) ou au dépôt de dossiers d'indemnisation souvent fort lourds à monter pour les collectivités comme pour les particuliers.

Le paiement sur facture n'a pas été non plus un facteur d'accélération de l'indemnisation, d'autant que les textes eux-mêmes ont tardé à paraître (décret de mai 1990 portant création du Fonds de reconstruction). Les gros dossiers d'aides aux entreprises n'ont ainsi pu être traités qu'entre mai et juillet 1990, ce qui excluait une compensation des pertes directement liées au cyclone.

Enfin, le facteur temps apparaît essentiel dans une situation post-crise comme celle qu'a connue la Guadeloupe. Inévitablement, les procédures exceptionnelles perdent progressivement de leur spécificité et se diluent dans des mécanismes plus classiques : la déconcentration intégrale des 97 MF du Fonds d'Investissement des DOM a été dans les faits limitée par les engagements antérieurs de la loi-programme (23,7 MF) et du contrat de plan (52 MF).

Par ailleurs, le retour à la normale pour les services administratifs, la démobilisation graduelle des cabinets ministériels au cours de l'année 1990 étaient eux aussi inévitables. Au fur et à mesure que s'efface la gestion de situation d'urgence exceptionnelle, les freins anciens au développement et les défis nouveaux apparaissent plus nettement encore qu'avant la crise.

On peut conclure que l'indemnisation des dommages causés par Hugo a permis de sauver l'outil de production et d'éviter un effondrement de l'économie guadeloupéenne. On ne peut toutefois encore dire si les actions de reconstruction ont permis de dépasser la compensation des pertes subies par le secteur productif.

Les conséquences de l'accident de Feyzin

Entretien avec M. Georges Marlier *

Chef du département sécurité-environnement au raffinage Elf-Aquitaine

En 1966, à la suite d'une fuite de propane, une nappe gazeuse se répand au-delà de l'enceinte de la raffinerie de Feyzin. Une voiture se situant sur une départementale proche déclenche l'inflammation de cette nappe provoquant une des premières grandes catastrophes industrielles survenues en France. L'explosion de deux sphères a entraîné la mort de 18 sauveteurs, 84 blessés et des dégâts matériels jusque dans un rayon de 16 km.

M^{me} Anne LALO

Pouvez-vous nous dire quel impact a eu l'accident de Feyzin sur la politique du groupe Elf en matière de sécurité ?

M. Georges MARLIER

Lors de l'accident de Feyzin, on en était encore aux balbutiements. La société Elf n'était qu'à son tout début et chaque raffinerie constituait une société particulière. La première conséquence a été un regroupement au niveau des responsabilités sécurité. A ce moment là, l'environnement n'était pas très présent dans les débats. Dans un second temps, il y a eu la préparation et la mise en place « d'une charte sécurité » qui définit la politique, les objectifs et les mesures à prendre en cas d'accident. Nous sommes en train de la réviser pour l'actualiser.

M^{me} Anne LALO

A la suite de cet accident, un certain nombre de mesures ont été prises en matière de gestion de crise et de prévention. Pourriez-vous nous rappeler les actions développées ?

M. Georges MARLIER

Les mesures de gestion de crise ont été précisées formellement dans l'arrêté ministériel du 4 septembre 1967, pris à peu près un an et demi après l'accident. Le ministère de l'Industrie a pratiquement créé un code

* L'IHESI remercie M^{me} Anne LALO d'avoir bien voulu conduire cet entretien.

de qualité sur tout ce qui est installation pétrolière, c'est-à-dire comment construire, comment concevoir, comment exploiter. Les premiers plans d'opération interne ont été définis et l'annexe ORSEC hydrocarbure est devenue un PPI (Plan particulier d'intervention). Mais le plus important reste que *pour la première fois, de manière claire, le chef d'établissement a été déclaré responsable de la préparation et de la lutte contre les sinistres de son installation. Ces mesures sont une retombée directe de l'affaire Feyzin* puisque, jusque là, le chef d'établissement n'était ni responsable ni même chef des secours.

M^{me} Anne LALO

Alors pour Feyzin, qui était le responsable ?

M. Georges MARLIER

Ce sont les autorités, et essentiellement les pompiers.

M^{me} Anne LALO

De l'accident et de ses conséquences ?

M. Georges MARLIER

Non pas de ses conséquences en responsabilité civile ou pénale, mais de la mise en place des moyens et de la lutte contre le feu. Les pompiers prenaient la direction et la responsabilité des opérations.

Cette ancienne situation se retrouve encore dans beaucoup de pays européens. Par exemple, en Angleterre, on a une raffinerie au Pays-de-Galles où les responsables de la raffinerie ne dirigent vraiment que la première intervention. Dès que les pompiers arrivent, ces derniers prennent les affaires en main.

M^{me} Anne LALO

Qu'en pensez-vous ?

M. Georges MARLIER

Je considère que la solution française est la meilleure. Compte tenu de la complexité des installations, le chef d'établissement est le plus apte à savoir ce qui se passe dans son usine. Il peut orienter un certain nombre d'actions ou tout au moins éviter certaines erreurs. Nous avons essayé de développer soit directement dans la maison, soit au travers de contacts avec la protection civile, un travail conçu en binôme qui maintenant deviendrait plutôt un trinôme associant les DRIRE, la responsabilité civile et pénale restant toujours aux mains du chef d'établissement comme le stipule la loi. Sur le plan opérationnel, en temps de crise, deux ou trois

personnes doivent collaborer : le chef du détachement des pompiers, l'ingénieur de la DRIRE et le responsable de l'usine. Ils doivent travailler ensemble.

M^{me} Anne LALO

Pensez-vous que, concrètement la mise en place des POI (Plans d'opération interne) * ait abouti à accorder une plus grande responsabilité au chef d'établissement ?

M. Georges MARLIER

La répartition des responsabilités s'est trouvée clarifiée. On a évité un certain nombre de choses qui se sont passées, notamment à Feyzin où il y avait une anomalie administrative et territoriale. La raffinerie située aux portes de Lyon était dans le département de l'Isère. A l'époque, c'est donc le capitaine des pompiers de Vienne qui est venu prendre la situation en main, avec des moyens relativement faibles puisque le seul corps de pompiers qui existait dans les alentours et qui avait en charge la raffinerie, était à Vienne. Il aurait fallu faire intervenir les moyens puissants de Lyon, bien qu'administrativement ils n'aient rien à voir avec la raffinerie. Ils sont intervenus, mais dans de mauvaises conditions. Le malheureux capitaine des pompiers de Vienne, quand il s'est trouvé face au colonel des pompiers de Lyon, ne savait plus qui était en droit de commander les opérations, cela a donné lieu à un certain nombre de cafouillages. Résultat de l'affaire, premièrement on a rectifié les frontières, Feyzin se retrouve dans le Rhône, deuxièmement on a attribué aux pompiers de Lyon la surveillance de l'installation.

M^{me} Anne LALO

Considérez-vous qu'aujourd'hui, le passage du POI (plan d'opération interne) au PPI (plan particulier d'intervention) soit suffisamment clair et explicite ?

M. Georges MARLIER

Je crois que oui. Mais un problème se pose encore : le temps de latence entre le moment où on demande à la préfecture de déclencher le PPI et l'instant où celui-ci est effectivement mis en œuvre. Ce problème soulève celui des compétences du chef d'établissement. Comment doit-il agir, à partir du moment où dans le cadre du PPI, il doit sortir de l'usine. Ses pouvoirs sont limités. Il n'a, par exemple, aucun pouvoir administratif de

* Le POI définit la liste des moyens et procédures disponibles en interne pour maîtriser les accidents. Il est sous la responsabilité du Chef d'établissement. A partir du moment où l'accident est susceptible d'avoir des conséquences au-delà de l'enceinte de l'usine et d'affecter la sécurité des populations avoisinantes, le Chef d'établissement doit prévenir le Préfet qui peut alors déclencher le Plan particulier d'intervention (PPI) afin de mettre en œuvre les moyens de secours à la disposition des Pouvoirs publics.

bloquer l'autoroute. Or, s'il y a un accident sur l'autoroute parce qu'il aurait donné l'ordre de bloquer suite une défaillance de l'usine, il risque fort de se retrouver dans une situation épouvantable.

Il y a eu, au travers des arrêtés préfectoraux récents, une tentative de clarifier les choses. Mais rien ne semble encore très satisfaisant. On a affaire à des arrangements locaux qui sont beaucoup plus des arrangements de faits et de moyens que des relations claires.

Si le PPI est déclenché rapidement, les choses sont plus claires. Plus il tarde, plus les situations seront difficiles à gérer.

Prenons l'exemple de Saint-Ouen, le PPI a été déclenché partiellement et dans un délai relativement court, dans la demi-heure pour toute la zone de stockage Nord-Ouest de Paris. La situation a été bien gérée. Le POI a été déclenché et on a fait appel à des renforts extérieurs (aide mutuelle).

Dans ce cas précis, il y a un protocole national pour tout ce qui est pétrolier. La plupart du temps, des accords locaux s'inspirant du protocole national sont passés dans le cas où une usine chimique est située à côté. Ce protocole national gère les moyens et les hommes. Pour les hommes, c'est relativement simple, il a été convenu que le chef d'établissement avait la responsabilité entière de l'opération et que les personnels venus en assistance effectuaient un travail en commun, sous sa direction, selon les termes du Code du Travail. Tout est clair.

Lorsque nous assistons une société ou une raffinerie d'un confrère, Elf est ainsi allée aider Shell à Port Herriot, il y a un « *cadre d'aide mutuelle* » clarifié conçu au début des années 60. Ces accords qui ont longtemps été locaux sont devenus nationaux. Ils se sont négociés non plus localement entre chefs d'établissements mais au niveau de la direction générale des sociétés. Tous les pétroliers ont désormais entre eux un protocole national signé en 1980. Ce protocole regroupe une trentaine de sociétés qui s'entendent localement, la France ayant été découpée en sept ou huit régions.

Actuellement, ce protocole national est en cours de révision compte tenu des modifications, que ce soit des fermetures d'établissements ou des transformations de locaux.

M^{me} Anne LALO

Deux étapes distinctes apparaissent à la lecture de « la charte sécurité » de ELF dont vous nous parliez précédemment. Il y a d'une part, les instructions qui concernent la prévention et d'autre part, les instructions relatives aux décisions prises en cas de crise. Cette deuxième étape, c'est-à-dire les instructions qui existent en interne en cas de crise, sont-elles directement issues de l'expérience de la catastrophe de Feyzin ?

M. Georges MARLIER

En effet, je crois. La catastrophe de Feyzin à laquelle s'ajoutent un certain nombre d'autres accidents survenus dans le monde ont permis de prendre

conscience du problème de la gestion des crises. Ainsi, suite aux retombées directes de l'histoire du Mega Borg de l'année dernière, un plan pour les interventions en cas de pollution marine a été mis en place. Ce n'est pas un document spécifique à Elf-France, il concerne tout ce qui peut se produire dans une cellule exploration, une production ou un forage. Un second plan s'attache à la pollution majeure dans le cas d'un navire qui transporte du brut, soit propriété de Elf, soit pour le compte de Elf. Parallèlement, il existe au sein de l'entreprise une « cellule de crise ». Une salle de réunion a été spécialement aménagée à cette fin, avec les plans d'intervention des différentes unités.

Dans la plupart des situations, une cellule de crise se tient sur le lieu même de l'accident, tandis que s'organise également une cellule de crise au niveau du siège.

M^{me} Anne LALO

Se réunissent-elles dans le même temps ?

M. Georges MARLIER

Elles se réunissent dans le même temps avec plus ou moins d'ampleur selon le type d'accident. Si l'accident concerne une raffinerie mais est relativement bien circonscrit, les décisions seront certainement prises au niveau de la direction raffinage ; si cela nécessite l'intervention de PPI (plan particulier d'intervention), par exemple, la direction générale raffinage distribution serait impliquée, voir éventuellement la présidence.

M^{me} Anne LALO

Cela s'est-il déjà produit ?

M. Georges MARLIER

Non. On a testé son fonctionnement sur des exercices mais il n'y a jamais eu d'accidents nécessitant le développement du système dans son entier.

M^{me} Anne LALO

Quel a été le résultat ?

M. Georges MARLIER

Cela ne fonctionne pas trop mal, malgré quelques dérapages. Afin de réduire ces dysfonctionnements, depuis un certain nombre d'années déjà, nous avons publié un « Guide pratique du chef d'établissement ». Il regroupe une dizaine de scénarios tout à fait classiques accompagnés des mesures d'urgence. Le schéma d'informations est interne et s'adresse aux administrations, à la direction locale qui se charge des relations avec la presse et le voisinage, à la direction du siège, à l'établissement qui avertit

la direction du raffinage, elle-même prévenant la direction raffinage distribution et éventuellement la présidence. Une autre équipe est chargée de diffuser l'information aux assurances et aux personnels.

M^{me} Anne LALO

Depuis combien de temps ces schémas d'organisation existent-ils ?

M. Georges MARLIER

Ils ont récemment été remis à jour mais ils datent maintenant des années 1976-77. Cela fera un peu plus de dix ans. Depuis peu, le document a été repris et complété par tous les acquis récents et par les changements de réglementation ou autres.

On a un certain nombre de scénarios. Il y a, par exemple, l'accident technologique, l'accident d'exploitation que ce soient le feu ou des nuages toxiques, les accidents corporels graves. Ensuite, on a un certain nombre de cas de pollution avec le cas particulier de la pollution marine. Il y a également les interventions prévues dans le voisinage. Un accident se produit dans le secteur proche de l'usine, que ce soit un véhicule ou un déraillement de chemin de fer, nous pouvons intervenir. Il y a le cas de l'attentat, nous en avons eu quelques uns il y a longtemps ; le blocage des entrées occasionné par des transporteurs ou des revendeurs mécontents. Les grèves sont aussi des situations de crise, elles peuvent mettre en jeu la sécurité de l'établissement, la séquestration étant le cas ultime. Les perturbations sur le réseau EDF sont également un risque important.

M^{me} Anne LALO

Pensez-vous que Feyzin puis l'accident survenu en Moselle en 1976 ont facilité la prise de conscience et la mise en œuvre de mesures de sécurité complémentaires telles que celles qu'exige la directive Seveso ?

M. Georges MARLIER

Feyzin était le premier accident conséquent en France, la profession a donc été très secouée. Il y a tout de même eu dix-huit morts, tous appartenant à la raffinerie ou au service des pompiers.

L'accident survenu en Moselle, bien qu'il s'agissait d'un attentat, a également favorisé la prise de conscience. On s'est aperçu que malgré les efforts menés, il y avait un certain décalage avec la réalité, aussi bien au niveau de l'intervention elle-même qu'au niveau de la préparation et de la prévention. C'est à partir de ce moment là que nous avons décidé de donner des *stages de formation aux chefs d'établissements*.

Ces stages portent sur la préparation des plans, leur utilisation avec des scénarios d'accidents qui peuvent survenir. Actuellement, dans les raffineries Elf, 75 % des cadres concernés ont suivi ce stage.

M^{me} Anne LALO

Aucun personnel d'encadrement n'a suivi ce stage ?

M. Georges MARLIER

Le contremaître de quart, du service permanent, c'est-à-dire celui qui est tout seul dans la raffinerie pendant la nuit, a suivi ce type de stage. Les personnels qui sont en permanence dans l'usine ont leur part de responsabilité.

Ces stages sont organisés par le GESIP (Groupe d'étude de sécurité de l'industrie du pétrole), dont ELF assure la présidence en région parisienne. Dans chaque usine, des exercices hebdomadaires sur l'information et l'entraînement en cas d'accidents mineurs sont organisés. Tous les mois, il y a un exercice sur un thème donné. On couvre ainsi à peu près une dizaine de scénarios de crises dans l'année. Une fois par an, c'est une mesure réglementaire, un exercice est organisé avec les pompiers. Cette année l'exercice a été un peu particulier. Pour la première fois, nous utilisons un « *logiciel de simulation de catastrophe* » qui nous permettait de voir comment se déroulerait réellement l'accident.

Ainsi, le nuage de gaz était visualisé sur une carte scannée de la raffinerie. On a, dès lors, la possibilité de *zoomer* sur certains points particuliers et observer les événements de plus près. Nous allons étendre à Feyzin, mais également aux autres raffineries, ce type de procédés.

M^{me} Anne LALO

Je suis étonnée de voir que dans les différents cas évoqués, il ne me semble pas y avoir de démarche spécifique en matière d'information de la population. Vos mesures en matière de gestion de crise sont internes, qu'en est-il de la communication et de l'information adressée à la population ?

M. Georges MARLIER

Cela n'apparaît peut-être pas d'une manière très claire mais par le biais des mairies concernées, nous essayons de toucher les populations. L'information directement adressée à la population est cependant un de nos manques. Nos mesures sont plutôt dirigées pour les besoins internes et non pour les communications externes.

M^{me} Anne LALO

En cas d'accident, les responsables ont pour mission de faire en sorte que la crise soit maîtrisée au mieux, de manière à éviter les débordements possibles, mais quelles sont vos actions envers la population ? Prenons le cas de Saint-Ouen qui vient de se produire. Savez-vous s'il y a eu justement une action engagée envers les populations ? Vous-même, dans un cas comme celui-ci, auriez-vous une démarche particulière ?

M. Georges MARLIER

Dans un cas comme celui-ci, il est prévu que le responsable local, à savoir le directeur de l'établissement, informe, d'après le guide fourni, la Mairie. Seule la direction locale est chargée de toutes les communications. Le problème réside dans ce que l'on entend par « avertir la Mairie ». Si l'information des populations est implicite, cela mériterait sans doute d'être clarifié.

M^{me} Anne LALO

J'ai l'impression que vous avez beaucoup développé les aspects techniques, le rôle et l'utilité des POI et des PPI, la coordination avec les partenaires industriels et publics, mais je reste un peu sur ma faim en ce qui concerne l'information des populations.

M. Georges MARLIER

Je crois qu'effectivement l'importance d'une bonne communication est une chose relativement nouvelle. Je ne dirai pas qu'on ne voulait pas communiquer mais il y a toujours eu une certaine réticence à donner des informations. Des informations parasites ont trop souvent fait au moins autant de dégâts que l'accident lui-même pour ne pas être méfiant. La prise de conscience a donc été très lente bien que la directive Seveso ait permis une certaine amélioration. Il reste néanmoins beaucoup de progrès à faire.

M^{me} Anne LALO

Il faut bien distinguer dans l'information au public les deux étapes qui la constituent. Il y a d'une part, l'information préventive du public avant la catastrophe et d'autre part, l'information en situation de crise. Qu'avez-vous prévu pour l'information directe du public ?

M. Georges MARLIER

Parmi les messages préparés à l'avance pour appeler les secours et autres, un message est réservé à l'information du public.

Nous n'avons pas voulu dans des documents généraux tels le guide pratique descendre au niveau du détail. On donne des idées aux responsables, mais on ne leur mâche pas totalement le travail. Il est vrai que nous nous adressons plutôt aux mairies et aux autorités locales qu'à la population.

M^{me} Anne LALO

Les industriels n'ont pas de politique d'information directement adressée à la population.

M. Georges MARLIER

Non, pour le moment il n'y a pas de procédure directe d'information à la population. Nous n'en sommes encore qu'au stade de la réflexion.

Ce problème est à la charge de la direction des relations publiques. Rien n'a été décidé dans ce domaine avant d'avoir la certitude de ce qu'il fallait faire. Pour l'instant, nous nous contentons d'informer les autorités.

L'information est indispensable. Depuis l'accident de Feyzin, il faut multiplier les contacts avec la municipalité et les associations, organiser des réunions régulièrement. Nous expliquons tout ce que nous faisons. A chaque modification ou nouvelle installation, il faut prévenir la population de Feyzin.

La municipalité était au courant de tout ce qui se passait dans la raffinerie ; ce qui n'a pas toujours été le cas sur d'autres sites.

M^{me} Anne LALO

Ces réunions dont vous faites état, avaient pour objectif de faire connaître les nouvelles décisions prises, mais y a-t-il eu une information précise sur les consignes et les comportements à suivre si une catastrophe se produisait ?

M. Georges MARLIER

Cette information commence à se mettre en place mais rien n'est encore très précis.

M^{me} Anne LALO

En fait, depuis l'accident de Feyzin en 1966, la population ne sait toujours pas ce qu'il faut faire si une catastrophe se produit.

M. Georges MARLIER

Il y a une quinzaine d'années à peu près, des documents écrits avaient été diffusés. Nous avons même fait une vidéo consacrée dans une première partie à ce que nous faisons pour assurer la sécurité de la population et dans une seconde partie à la façon dont cette prévention était perçue.

M^{me} Anne LALO

Si vous le voulez bien, nous allons conclure. Considérez-vous qu'aujourd'hui on ait une meilleure approche de la crise que ce soit en matière de prévention ou de gestion de la crise elle-même ? Il me semble assister à une certaine prise de conscience. La crise semble planifiée de manière beaucoup moins empirique, on peut désormais savoir, de manière un peu plus précise, ce qui peut nous arriver en cas d'accident.

M. Georges MARLIER

En effet, la perception des risques est importante. L'information de la population devait sans doute être auparavant mal faite puisque celle-ci n'avait pas pris conscience de ce qu'était le risque réel. Il en va de même des autorités responsables de la gestion de crise. On a désormais une meilleure approche du problème et par conséquent une meilleure capacité de réponse.

Nous n'en sommes pas pour autant efficace à 100 % dans le cas d'une intervention. Le facteur humain et l'imprévu constant de la crise dominent toujours.

M^{me} Anne LALO

Avez-vous le sentiment que les industriels agissent encore contraints sous la pression des événements, de l'opinion publique ou sous la pression de l'Administration ? Ou pensez-vous qu'en termes de recherches, de formations et de prévention, les moyens donnés et obtenus sont suffisants ?

M. Georges MARLIER

Je pense que l'on a souvent tendance à oublier les pressions exercées par l'Administration, or elles existent fortement. Pour répondre à votre seconde question, au sein de la société Elf, je pense que nous sommes relativement proactif.

M^{me} Anne LALO

En termes de chiffres, pouvez-vous nous dire ce que représente la recherche en matière de sécurité dans votre groupe ?

M. Georges MARLIER

Le personnel chargé du secteur « environnement sécurité » regroupe 450 à 500 personnes. Dans chaque établissement, il y a un service « environnement sécurité », un petit noyau de spécialistes qui gère et conseille en situation de crise.

Il y a encore une quinzaine d'années, les effectifs chargés de la sécurité représentaient entre trente et quarante personnes au sein de chaque structure. Ils étaient peu nombreux et pas suffisamment spécialisés.

En matière de recherche, un budget d'un milliard et demi de francs a été débloqué l'année dernière pour l'ensemble du groupe Elf.

M^{me} Anne LALO

A l'avenir, quels sont, selon vous, les axes prioritaires à renforcer ?

M. Georges MARLIER

Sur le plan de la technique, je crois qu'il y a certainement toujours des améliorations à apporter. Mais un de nos premiers objectifs est de développer l'information.

Il faut favoriser la prise de conscience de la population, que ce soit sur des accidents majeurs ou mineurs. Les accidents mineurs sont souvent l'annonciateur, à plus ou moins long terme, d'un accident plus grave. Il faut également, d'un point de vue interne, mobiliser les responsables sur la notion de crise et les préparer le mieux possible à sa gestion.

Pour conclure, je souhaiterais dire deux mots de l'évolution de la réglementation. Je crois que la France est certainement l'un des pays les plus avancés dans le domaine de la réglementation technique. Il est néanmoins dommage qu'on se laisse un peu déborder. Nous avons tendance à nous polariser sur la réglementation de moyens, or les moyens évoluant très vite, nos réglementations sont souvent obsolètes au moment où la réglementation entre en application. Pour mettre en place un règlement, il faut compter à peu près un an. Ce délai est long pour un secteur qui évolue. Il faudrait sans doute cerner davantage les objectifs.

Tout ce qui concerne les moyens pose des problèmes vis-à-vis de l'Administration. Les projets se trouvent souvent arrêtés par des querelles interministérielles. Ce fut notamment le cas de la réglementation sur les raffineries et les dépôts qui devait sortir l'année dernière.

Malgré ces critiques, je crois que l'Administration française reste efficace. Les débats, que ce soient avec les DRIRE (directions régionales de l'industrie et de la recherche) ou les différents ministères, et malgré les tracasseries administratives, sont d'un bon niveau dès lors qu'on s'attache à des objectifs principaux et non à tergiverser sur des détails, ce qui a malheureusement souvent été le cas.

Le cas de la directive Seveso est assez typique. A mon avis, l'application de cette directive n'a pas été « admise » ni même comprise comme étant un bon outil de prévention, car elle a été imposée mais jamais expliquée.

Avant toute réglementation, je crois qu'il est nécessaire de fixer des objectifs et un cadre de travail. Cela évitera de se focaliser sur des détails secondaires qui parfois n'en valent même pas la peine.

M^{me} Anne LALO

Néanmoins, au bout du compte, ne considérez-vous pas que la directive Seveso soit une bonne chose ?

M. Georges MARLIER

Disons que ce n'est pas une mauvaise chose.

La mémoire des crises

Christine Dourlens

Pierre A. Vidal-Naquet

Pour faire face à l'accident moderne caractérisé par sa singularité et sa délocalisation, les leçons du passé paraissent peu mobilisables. Faut-il alors compter sur l'inflation de la mémoire abstraite et « sans aspérité » que favorise le développement sans précédent des techniques de l'information, pour combler ce déficit de l'expérience et maîtriser les crises à venir ?

Au cœur de la civilisation du risque, ce paradoxe : la sécurité comme obsession d'une part ; la relégation de l'événement catastrophique dans l'oubli, d'autre part. Il ne manque pas, en effet, d'observateurs pour déplorer, à l'issue de chaque drame, l'inconscience des populations qui, faisant fi des leçons du passé, se sont obstinées à ignorer les menaces et même à braver les dangers ⁽¹⁾. Comme si la conjuration de la peur passait désormais plus par l'énonciation d'une demande de sécurité que par la prise en charge réelle du risque.

Le partage inégal de la mémoire

Derrière ce procès en irresponsabilité, se profile la nostalgie d'une période, aujourd'hui révolue, où les hommes entretenaient un rapport plus direct avec leur environnement et adaptaient leurs activités aux contraintes naturelles... Age d'or mythique (?) où chacun savait tirer les leçons des expériences malheureuses du passé, les intégrait à sa pratique quotidienne et se faisait un devoir de les transmettre. Les illustrations de cette sagesse ancestrale abondent. On rappelle, par exemple, comment dans la culture rurale traditionnelle, l'inondation était perçue comme un phénomène normal, et comment, « la lutte contre les crues, n'avait alors guère besoin de recourir à la contrainte car elle reposait, pour l'essentiel, sur un ensemble de comportements individuels ou collectifs, ancrés sociologiquement dans une sorte de civilisation des zones humides » ⁽²⁾. Exemplarité aussi des populations montagnardes qui, instruites par une longue pratique, enrichie au fil des générations, savaient esquiver la plupart des dangers que recelait leur milieu naturel. Sagacité encore du paysan qui, averti de la vulnérabilité de la forêt par l'expérience, se risquait à utiliser le feu comme technique d'exploitation tout en évitant qu'il ne dégénère en incendie...

Aux sociétés traditionnelles qui incluaient l'anormal dans le cours de la vie quotidienne et qui en conservaient la mémoire, s'opposent donc les sociétés modernes qui cherchent à refouler le spectre du danger, et vont même jusqu'à en oublier parfois l'existence. Comment, d'ailleurs, ces sociétés pourraient-elles accumuler des expériences et les transmettre alors que c'est la circulation et la fluidité qui les caractérisent ? Comment des individus, atomisés, en permanence déracinés, pourraient-ils percevoir les particularités des territoires où ils vivent et avoir conscience des menaces qu'ils recèlent ? L'hyper-mobilité de la société semble appeler une autre allocation des savoir-faire face aux dangers : d'un côté, des autorités publiques, dépositaires de la mémoire des catastrophes et de plus en plus investies d'un devoir de protection ; de l'autre des individus déresponsabilisés et d'autant plus vulnérables que rien ne peut garantir l'élimination définitive des périls. Situation pour le moins déséquilibrée où la sécurité paraît acquise sans le concours des principaux intéressés et, parfois même, à leur corps défendant.

La catastrophe du Grand-Bornand, qui provoqua le 14 juillet 1987 la mort de 23 personnes, est souvent perçue comme une illustration particulièrement significative ⁽³⁾ des conséquences désastreuses de cette nouvelle distribution de la mémoire des dangers. Seuls furent entraînés par le torrent, les « nomades modernes » ⁽⁴⁾, ces « manants » ⁽⁴⁾ sans feu ni lieu, qui, en toute méconnaissance de cause, s'étaient aventurés avec leurs caravanes, le temps d'un été, à proximité du cours d'eau. En revanche, les villageois et ceux qui, suivant l'usage, s'étaient installés dans le bourg, à l'écart du ruisseau, furent tous épargnés. Aucun lien entre la population sédentaire et les gens de passage séparés du village par des contreforts qui « font comme des remparts » ⁽⁴⁾. Aucun échange sur l'éventualité d'une catastrophe. Silence aussi du côté des autorités publiques, pourtant averties du danger, projetant même d'inscrire sur le territoire cette géographie du risque que sont les PER ⁽⁵⁾, mais pour ainsi dire paralysées par les difficultés du « porter à connaissance ».

Tirant les leçons de ce genre de calamités, on se met alors à espérer une moindre étanchéité entre les rôles et un autre partage de la culture du risque ; à une société plus sûre composée de citoyens responsables qui ne dépendraient pas uniquement des pouvoirs publics pour leur sécurité mais qui y prendraient une part active ; à des individus sachant, comme autrefois, mobiliser leur histoire pour maîtriser leur devenir ⁽⁶⁾.

Et, pourtant, pour séduisante qu'elle soit, la convocation d'une mémoire partagée ne se décrète pas. D'ailleurs, même les sociétés traditionnelles, souvent louées pour leur aptitude à assimiler leurs propres expériences, n'étaient pas toutes exemptes de cette obstination à nier les catastrophes cycliques dont elles étaient menacées. Ainsi Claude ALLEGRE signale cette « mémoire courte » des populations face aux séismes. Il évoque l'exemple de la ville d'Antioche périodiquement détruite, périodiquement reconstruite et qui mettra plus de mille ans pour réduire sa taille et son importance. Il rappelle aussi l'impuissance des empereurs de Byzance à

légiférer et à maintenir durablement l'effectivité des règles édictées pour protéger leurs sujets.

L'existence d'intérêts commerciaux, d'enjeux stratégiques paraissent expliquer ces comportements pour le moins audacieux des populations. Et l'on constate, en effet, que « les séismes achèvent des civilisations ou des villes chancelantes, ils n'ont aucune prise sur les économies florissantes » ⁽⁷⁾.

Mais le temps aussi, qui ne cesse d'amplifier la puissance de l'oubli, érode les capacités de mémorisation des sociétés. Les grandes catastrophes, événements très rares, ne s'inscrivent pas dans les mémoires de la même manière que les accidents, plus répétitifs.

De plus, les événements exceptionnels sont vécus le plus souvent, par les sociétés traditionnelles, comme des châtiments divins, contre lesquels les hommes n'ont que très peu de prise, comme les signes d'une fatalité ⁽⁸⁾ contre laquelle il serait vain de se prémunir, et qu'il est par conséquent préférable d'enfouir dans l'oubli. Les volontés de Dieu ne sont-elles pas impénétrables ? Ne serait-il pas, alors, sacrilège de rechercher dans la mémoire les moyens d'anticiper Ses volontés ?

Accident moderne et disqualification de l'expérience

Mais pour nos sociétés modernes, cette mobilisation de la mémoire soulève des problèmes d'une autre nature, et peut-être plus redoutables encore. En premier lieu, l'un des effets du mouvement de complexification des systèmes urbains et industriels est d'aboutir à une prolifération d'événements inédits. L'artificialisation croissante des processus naturels, l'interdépendance de plus en plus étroite entre un grand nombre de phénomènes, sont facteurs d'instabilité et par conséquent de vulnérabilité. Au travers d'effets de chaîne multiples, la plus légère défaillance, le moindre dysfonctionnement sont susceptibles de produire de grandes fluctuations, de provoquer des bifurcations brutales vers le désordre. L'enchevêtrement des ramifications qui innervent les systèmes hypercomplexes multiplie presque à l'infini les cheminements possibles des catastrophes. Produites chaque fois par la combinaison aléatoire de circonstances elles-mêmes aléatoires, les catastrophes se différencient de plus en plus les unes des autres. Elles se présentent plus que jamais comme des événements uniques dont la mémoire ne peut directement s'emparer. Et même lorsque l'on peut les qualifier de « naturelles » et donc de cycliques, les catastrophes sont de plus en plus « parasitées », et parfois même amplifiées, par un artefact humain extrêmement fluctuant, sans cesse renouvelé, qui leur confère leur singularité. Ainsi, tendent-elles à ne plus s'inscrire dans le cycle des « périodes de retour », notion construite à partir de la convocation de la mémoire, et qui, exprimée en unité de

temps, semble désigner ⁽⁹⁾ l'intervalle qui sépare effectivement chaque événement similaire. Elles sont désormais qualifiées par la probabilité d'occurrence qui condense fragments d'observation du passé, extrapolations et conjectures, et qui évacue, dans sa formulation, toute idée de répétition.

Autre aspect de la catastrophe moderne : sa disjonction d'avec le territoire. A l'image de la société dans laquelle elle s'inscrit, la catastrophe semble, elle aussi, frappée de fluidité. La dangerosité n'est plus seulement l'apanage de tel ou tel site. Elle envahit au contraire potentiellement tout l'espace. Archétype de cette catastrophe insaisissable, sans territoire d'élection, l'accident d'un véhicule transportant des produits dangereux... Aucun lieu n'est plus définitivement hors péril. Et même l'ancrage d'une catastrophe dans un territoire particulier n'exclut pas sa délocalisation. Les divagations du nuage de Tchernobyl ont ainsi largement montré que les catastrophes n'avaient plus de frontières. Certes, le phénomène n'est pas véritablement nouveau. Ainsi, par exemple, le tremblement de terre de Pompéi, en 62 après JC, n'a pas seulement provoqué la destruction de la ville. Il a entraîné une profonde mutation des circuits commerciaux, la ruine des villes et des régions avoisinantes... et la prospérité de celles avec qui de nouvelles liaisons furent établies. Mais les contrecoups délocalisés d'un tremblement de terre qui surviendrait aujourd'hui dans une métropole internationale seraient sans commune mesure. Ils affecteraient, en effet, la planète entière qui, comme le fait remarquer Félix GUATTARI « se rétrécit en proportion de ce que les interactions entre les composants deviennent plus intenses » ⁽¹⁰⁾. En effet, selon les experts de la Tokai Bank, un séisme à Tokyo, analogue à celui de 1923, entraînerait une récession mondiale, chômage et pénurie. Les relations d'inter-dépendance tissées par cette ville avec le reste du monde, grâce à un réseau très serré de communications, font peser sur la terre entière une menace de crise. Le système réticulaire qui structure les villes, les pays et les relations internationales peut ainsi contribuer largement à la dispersion de cataclysmes pourtant à l'origine localisées.

Pour l'individu, cette singularité et cette délocalisation de l'événement, signifie la perte de toute possibilité de médiation avec les dangers qui l'environnent. Il ne peut plus trouver ni dans sa connaissance du territoire – duquel d'ailleurs il est de plus en plus séparé – ni dans sa mémoire – ce qu'il redoute n'est encore jamais advenu – de points d'appui pour ajuster ses comportements à une menace devenue indéfinissable.

Mais cette dilution des repères modifie aussi les modes de gestion de la catastrophe. Celle-ci n'est pas seulement imprévisible dans son occurrence, elle est aussi indescrivable dans son déroulement éventuel et se prête peu à la préfiguration. Elle révèle l'insuffisance des seuls dispositifs de protection dont l'efficacité repose sur la fiabilité des opérations de projection et d'anticipation et que fragilisent désormais l'indétermination et l'opacité des situations à venir. L'expérience est donc ici d'une faible utilité. Elle peut même se révéler nocive. Ainsi, H. QUARANTELLI met en

garde contre cette tendance de « tous ceux qui s'occupent de catastrophes de regarder vers le passé plutôt que vers le futur. Il faut certes tenir compte du passé en matière d'expériences directes, mais il est essentiel de garder à l'esprit que l'événement futur peut être radicalement différent. Trop regarder vers le passé et l'habitude peut même être dangereux » ⁽¹¹⁾. Il s'agit donc « sans cesse de faire preuve d'inventivité et non de s'enfermer dans les références » qui ont fait leurs preuves « ou plus exactement, qui sont prêtes à l'emploi » ⁽¹²⁾.

Mémoire exponentielle, mémoire étale

Actualisation, parmi d'autres, d'une infinité d'éventualités, l'accident moderne appelle, en fait, une posture de mise en alerte généralisée. Il convoque le développement des pratiques de contrôle, de surveillance, de détection des instabilités et des dysfonctionnements. Il exige une disponibilité totale à l'égard de l'événement en train de se produire. Comparable à aucun autre, il requiert que soit accordée une attention exclusive au présent immédiat.

Cette focalisation sur le présent disqualifie-t-elle, alors, tout retour sur le passé ? Les sociétés modernes seraient-elles donc condamnées à n'être que des sociétés purement réactives, des sociétés sans mémoire ?

L'extraordinaire développement des techniques permettant, comme jamais dans l'histoire, le recueil, la conservation, le traitement et la diffusion des renseignements concernant n'importe quel événement tendrait à prouver le contraire. Il n'est de stratégies de prévention et de prévision qui ne s'adossent à des analyses rétrospectives dont la performance est largement tributaire des capacités de stockage des informations. La multiplication du nombre des observatoires, la sophistication des banques de données ambitionnent précisément de sauvegarder la mémoire, afin qu'elle puisse être redéployée pour servir au plus grand nombre ⁽¹³⁾.

La mémoire n'est donc pas évincée de cette gestion du présent. Activée par la technique, elle semble faire l'objet d'une mobilisation exponentielle. Sa précision et sa fiabilité paraissent, d'ailleurs, incontestables. Mais elle a fondamentalement changé de nature.

Elle est devenue essentiellement abstraite. Tournée, en effet, vers la maîtrise d'un avenir imprévisible — l'accident moderne ne se répète pas, avons-nous dit — elle ne s'épuise pas dans la singularité de tel ou tel accident particulier, mais elle cherche à dégager des règles d'occurrence, des lois universelles, susceptibles de s'adapter à toutes les situations possibles, au delà de la diversité et de la spécificité des territoires. Et, elle ne s'intéresse à l'événement passé qu'en tant qu'elle peut le fractionner en multiples éléments pour en extraire mesures et données quantifiées. Elle se détache ainsi progressivement de l'événement concret et localisé.

Mais elle ne procède pas seulement de l'enregistrement du passé. Mémoire du futur, elle intègre aussi le résultat des anticipations et des simulations qu'elle permet de réaliser. Dans ces conditions, la réalité de la catastrophe tend à se dissoudre. Au moment où elle fait irruption, elle entraîne, en effet, une prolifération de sens : croisement d'expériences singulières, innombrables, elle donne lieu à une infinité de commentaires et de mesures. A la reconstitution plus ou moins fidèle de ce qui vient de se passer, se superpose la description de ce qui, dans d'autres contextes, aurait pu se produire. Auscultée, disséquée, la catastrophe est alors comme pulvérisée en une infinité de possibles et entre, définitivement, dans l'ordre de la virtualité. Support de projections les plus diverses, elle se démultiplie et existe, autant par ce qu'elle a été que par ce qu'elle aurait pu ou pourrait être. La fiction frôle ici le réel, à tel point que les frontières entre faits avérés et supputations se brouillent ⁽¹⁴⁾.

L'ensemble de ces informations en provenance du passé et du futur est mobilisé pour tenter d'abrégier les temps de réponse à l'aléa. Et la gestion d'une crise en temps réel est la figure extrême de cette fixation sur l'instant. Ainsi traitée, la crise devient alors ce moment paroxystique où la mémoire s'enrichit encore des informations secrétées par l'événement lui-même, informations qui renouvellent continuellement les projections et régénèrent le passé de façon ininterrompue. Réactualisation qui rétro-agit sur la saisie de l'événement, selon un mouvement récursif infini. Accélération foudroyante du cycle de dégradation-rénovation d'une mémoire gagnée par l'instabilité...

Mais, le temps réel ne produit pas seulement une explosion de la mémoire, il provoque aussi une extrême contraction du temps. Il banalise le passé, le présent et l'avenir, dans un espace totalement homogène. Il annule la durée, en la condensant dans la simultanéité de l'instant. Ce lissage de la mémoire abolit les perspectives, place les événements dans des situations de stricte équivalence et contribue ainsi à les faire disparaître en tant que tels.

Le retour de la mémoire sensible

On entrevoit les obstacles générées par cette mémoire inflationniste, abstraite, fragmentée, et sans relief qui déréalise l'événement. Et l'on connaît l'infirmité du héros de BORGES, Irénée Funes, qui, n'oubliait, rien, vivait « dans un monde surchargé » où « il n'y avait que des détails presque immédiats » et « n'était pas très capable de penser » ⁽¹⁵⁾. Comme l'oubli immaîtrisé, le trop-plein de la mémoire est entrave à l'action. Et ce sont les difficultés qui naissent de cette sur-information, largement exacerbées pendant les situations de crise grave, que l'élaboration de procédures de sélection et de hiérarchisation des données ambitionne de contourner. Les techniques de traitement de l'information participent ici largement de

cet objectif de régulation et de domestication de la mémoire. Mais elles ont aussi leurs limites. Performantes lorsqu'elles investissent les domaines du prévisible et du formalisable, elles s'avèrent, par contre, jusqu'à ce jour incapables d'intégrer le flou et l'incertain. En d'autres termes, elles sont inadaptées à l'appréhension de situations dans leur globalité. Pour utiles que soient ces nouvelles technologies, elles ne sélectionnent et ne transmettent que ce qui est de l'ordre du rationnel. Les synthèses éventuelles qu'elles opèrent ne condensent que la partie formelle de la réalité. Elles ne dictent pas les choix. Elles sont donc condamnées à n'être que le point d'appui d'arbitrages qui relèvent essentiellement de la compétence humaine.

Mais c'est en se détachant, d'une certaine façon de l'emprise de cette mémoire illimitée mais sans aspérité que l'individu peut fabriquer ses propres repères et prendre des décisions. Décisions qui ne peuvent trouver de prises sur la surface plane de la mémoire technicienne. Loin d'être congédiée, la mémoire concrète, vécue, intuitive, ressurgit alors, faisant affluer images et références. C'est elle qui, favorisant la visualisation de situations analogues, rend possible la réinterprétation du cours des choses. C'est elle encore qui, au travers des totalisations qu'elle autorise, peut mettre un terme au fractionnement du réel. C'est elle enfin, qui, réintroduisant le sensible permet de trancher et de sortir de l'indécidable.

Pour autant ce recours à l'événement passé n'est pas à voir comme la réactualisation de la culture traditionnelle des catastrophes. Il s'agit plutôt d'une pratique qui relève de l'heuristique, c'est-à-dire de ces méthodes couramment utilisées « pour aborder les divers problèmes de la vie (...) qui nous épargnent de reconstruire chaque fois la situation et nous simplifient l'existence » ⁽¹⁶⁾. Les représentations qui émergent du passé et qui permettent d'apprivoiser le présent n'ont plus nécessairement comme source l'expérience ou la coutume. Elles sont des images furtives issues de catastrophes déjà advenues, images résiduelles et fragmentaires, à la limite du stéréotype, la plupart du temps sélectionnées et recomposées par les médias.

Une telle convocation de la mémoire sensible peut paraître anachronique et illégitime dans un contexte d'hypertrophie de l'objectivité. Mais on ne saurait trop s'en étonner tant il est vrai qu'une société réactive et pragmatique, essentiellement focalisée sur l'adaptation au présent, ne peut se passer de repères fictifs et d'images mythiques pour donner un sens, même éphémère, à l'histoire en train de se faire.

Notes

(1) Par exemple, au lendemain des inondations qui eurent lieu en octobre 1988 à Nîmes, furent exhumés les événements analogues qui dans l'histoire touchèrent la ville, manière de suggérer que c'est autant l'oubli des dangers que les dangers eux-mêmes qui expliquent

l'ampleur de la catastrophe. « La disparition d'une certaine mémoire collective (...) a contribué à cette perte de conscience du risque. Les derniers événements rares mais non exceptionnels comme le prouve l'histoire de la ville, qui mentionne des inondations dévastatrices en 1399, 1403, 1557, 1719, 1826, 1843, 1914 montrent la force de la nature et le souci que devrait avoir l'homme de la respecter et de s'y adapter », MM. ASTIER et alli, *Les événements du 3 octobre 1988 à Nîmes. Pourquoi. Comment ? Premiers éléments d'explication*.

(2) Jean UNTERMAIER, Les crues, lutte contre les inondations et protection de l'environnement, in *Droit et Ville*, n° 21, 1986, Toulouse.

(3) Ainsi, pour Renaud VIE LE SAGE, « la catastrophe du Borne aura ainsi condensé, en un seul et tragique épisode, tous les ingrédients qui caractérisent les situations de désastres d'origine naturelle : oubli des événements du passé qui devaient renseigner sur les risques du présent ; tentative de dissimulation des données du présent pourtant indispensables à la définition d'une politique du futur ; invocation de la fatalité pour tout absoudre », *La terre en otage*, Seuil, 1989.

(4) Claude HANSEN, Images résiduelles de la catastrophe, in *La Catastrophe, l'élu et le préfet*, sous la direction de Claude GILBERT, PUG, 1990.

(5) Plans d'exposition aux risques.

(6) Ainsi, « le citoyen devrait être suffisamment informé pour choisir ses élus en vue d'assurer au mieux cette sécurité, et pour agir sur eux durant l'exercice de leur fonction afin qu'elle soit sans cesse accrue. L'acquisition de ce savoir, dont je souhaite que chaque électeur puisse disposer, passe par une information limpide. Or, en ce domaine, l'information est aujourd'hui loin d'être transparente », Haroun TAZIEFF, *La Prévision des séismes*, Ed. Hachette, 1989.

(7) Claude ALLEGRE, *Les fureurs de la terre*, Editions Odile Jacob, 1991.

(8) Ainsi encore au XVIII^e siècle, les hommes continuent « à donner à Dieu la responsabilité de ce qui leur arrive : Dieu a voulu punir les gens des environs de Valence qui se plaignaient des bonnes vendanges parce qu'elles faisaient baisser les prix, les Aquitains ressentent comme une punition les crues catastrophiques de la Garonne en 1765 en 1777. Même l'incendie de Rennes, aux causes immédiates, simples, passa pour le signe du mécontentement de la Providence (...). Et c'est Dieu que l'on remercie une fois le danger écarté. » C. NIERES, Le Feu, la terre et les eaux, in *Les Malheurs des temps, histoire des fléaux et des calamités en France*, sous la direction de Jean DELUMEAU et Yves LEQUIN, Ed. Larousse.

(9) Ainsi, par exemple, considère-t-on souvent à tort qu'une crue dont la période de retour est de cent ans se produit tous les cent ans alors qu'elle peut se produire plusieurs fois en l'espace de quelques années...

(10) Félix GUATTARI, « La Grande peur écologique », in *Libération*, 30 juin 1989.

(11) Henri QUARANTELLI, « Trente années de recherche sur les catastrophes », in *États d'urgence, Défaillances technologiques et déstabilisation sociale*, Patrick LAGAUDE, Seuil, 1988.

(12) Patrick LAGAUDE, *La Gestion des crises, Outils de réflexion à l'usage des décideurs*, Ed. Mc Graw-Hill, 1991.

(13) Ainsi, « la sophistication des méthodes de prévision ou de surveillance combinée avec la télématique permettent d'envisager un retour à la « gestion dynamique en bien commun » du risque qui existait encore, il y a un siècle — notamment dans des domaines comme les inondations, les incendies de forêts ou la lutte biologique ». Jacques THEYS, *La Société vulnérable, évaluer et maîtriser les risques*, Presses de l'École Normale Supérieure, 1987.

(14) D'où ce problème particulièrement complexe qui, selon Jean-Claude PEREZ attend l'homme du vingt-et-unième siècle : « couper, casser, briser la frontière entre le réel et l'irréel, le concret et le simulé, car ces deux univers deviendront de plus en plus indissociables », Prévoir l'imprévisible, décider d'indécidable, in *Aménagement et territoire*, n° 365, Mars 1990.

(15) Jorge Luis BORGES, « Funes ou la mémoire », in *Fictions*, Gallimard, 1973.

(16) Denis DUCLOS, la construction sociale des risques majeurs, in *La Société vulnérable, évaluer et maîtriser les risques*, op. cit.

La crise comme facteur de changement social ?

Un entretien avec Michel Crozier

Si toutes les crises ne débouchent pas sur le changement, elles ont souvent précipité les transformations de la société française d'une manière qui pouvait paraître typique. Aujourd'hui, il semble que l'on assiste à un certain déclin de cette « exceptionnalité française ».

IHESI

La notion de crise occupe une place importante dans vos travaux. Pourquoi et qu'entendez-vous par cette conjoncture spécifique qu'est la situation de crise ?

M. CROZIER

Je suis venu à l'idée de crise de façon tout à fait empirique, à partir de l'observation du fonctionnement d'institutions très routinières. La première institution que j'ai étudiée, un peu par hasard, était le Centre de chèques postaux de Paris. Cette entreprise se caractérisait par la répétition de périodes d'excitation, de désarroi, de réactions affectives très fortes à la limite du pathologique. Donc, d'un côté, nous avions les périodes tranquilles, évidemment 90 % à 95 % des situations et de l'autre, comme quelque chose qui ne manquait jamais d'arriver, une période de crise au sens immédiat où les gens parlent de crise, où les femmes (il s'agissait de femmes dans cette entreprise) ont des crises de nerfs dont on dit : « elle fait encore sa crise ». C'est le langage courant, n'est-ce pas et ce phénomène me paraissait tout à fait essentiel lorsque l'on prenait la dimension du temps. En analysant sur une certaine durée le type de rapport que les gens ont les uns avec les autres, on retrouve, en effet, régulièrement, des périodes où la routine se brise, où les relations deviennent totalement différentes. Le commandement n'existe pas et puis, au moment de la crise, surgissent des types qui donnent des ordres et qui parviennent, plus ou moins, à se faire obéir. Il s'agissait là d'une observation empirique sur la crise qui m'a conduit à repérer des analogies et à projeter l'analyse sur d'autres phénomènes. Une des analogies fortes, déjà remarquée par beaucoup d'auteurs, concerne la société française : la France est un pays très conservateur et de temps en temps « ça explose »

pour prendre une image qui ne correspond pas à grand chose de réel mais qui exprime l'irruption d'une situation tout à fait différente. Ma réflexion a donc porté sur le rapport entre la routine et la crise. Il y a peut-être crise parce qu'il y a routine et parce qu'on ne sait pas changer autrement que par crise. Néanmoins toutes les crises ne servent pas à changer ou plutôt les changements obtenus par crise ne sont pas toujours positifs, du moins pour les gens qui y participent et qui sont déçus. Nous avons eu, en 1968 un exemple de crise grandeur nature auquel, comme beaucoup de monde, je ne m'attendais pas vraiment. Il est certain qu'elle a débouché sur des conséquences très différentes de ce que beaucoup espéraient ou croyaient. Néanmoins, à travers cette crise, des choses ont changé. On peut dire, par exemple, qu'elle a accéléré l'évolution des mœurs. Les rapports entre parents et enfants ont été fortement marqués par l'existence de cette crise qui a révélé un mouvement qui existait mais qui l'a précipité. En revanche du côté des universités, elle a contribué à l'affaiblissement d'une institution qui était vermoulue, mais sans réussir à créer autre chose. Un certain nombre d'acquis de 68 qui avaient été relativement importants, telle la disparition du cours magistral, ont tenu trois ou quatre ans et l'on est revenu à la norme. La réflexion sur les crises comme mode de changement renvoie donc à l'ambivalence que j'ai évoquée en disant que toutes les crises ne sont pas productrices de changement positif et que la crise aveugle qui est généralement la plus fréquente, aboutit à des résultats tout à fait imprévisibles. A partir de là, vous pouvez réfléchir aux crises révolutionnaires et notamment à toute l'histoire de France rythmée par des crises, de la grande Révolution de 1789 aux événements de 1968.

Le XIX^e siècle est l'époque très caractéristique des crises : crises régulières tous les 20 ans correspondant, à peu de choses près, à un changement de génération. Fondamentalement, on peut donc penser que ce sont les jeunes qui font les crises. Mais les crises ce sont également les immenses bouleversements politico-sociaux, comme la Révolution Russe, qui changent complètement la vie de tout le monde pour revenir, non pas à l'état ancien mais à certaines des particularités les plus douloureuses de l'état ancien, contre lequel on s'est révolté. C'est l'Okhrana qui est remplacée par la Tcheka puis par le KGB... Tout le problème actuel de la société Soviétique est peut-être de s'évader de ce phénomène dans lequel elle a été bloquée pendant tant d'années avant la Révolution Russe et puis après d'une autre manière. Voilà des réflexions sur le phénomène de crise que l'on peut pousser dans tous les sens, tant les analogies sont nombreuses, en partant de petits phénomènes.

S'agissant de la société française, les ruptures rythment les routines comme si nous en avions besoin pour changer et cela dans tous les domaines. Voyez les « vacances à la française », longtemps caractéristiques de ces contrastes de la vie professionnelle dans notre pays : nous travaillons trop, et puis c'est la rupture des vacances ! Le plus étonnant dans les situations de crise, ce sont les renversements de pratiques des rapports humains. De ce point de vue 1968 m'a vraiment beaucoup impressionné. Des gens dont je connaissais les particularités, toutes les

petites habitudes et les discours ont été complètement transformés. La même personne n'était plus la même. Elle gesticulait et faisait des choses que vous ne pouviez pas imaginer, et deux mois plus tard tout cela était oublié comme si rien ne s'était passé. Il aurait fallu photographier et enregistrer : j'ai entendu des gens commencer un discours en voulant dire quelque chose et le terminer en disant exactement le contraire. J'ai vu cela plusieurs fois. Des personnes complètement déboussolées. Voilà qui est caractéristique de la crise : le changement de tous les paramètres de l'environnement physique et humain, de telle sorte que les repères n'existent plus et que les gens ne savent plus comment se comporter. L'une des particularités d'un système qui est très fermé, un système dans lequel les rôles sont bien définis, c'est d'être oppressant mais aussi reposant. Chacun se comporte d'une certaine façon, et tout ce que l'on fait est attendu. Mais lorsque tous les types de stimuli qui vous sont donnés ne correspondent plus à rien, vous ne savez plus comment vous comporter et à ce moment là, toutes sortes de choses peuvent arriver. Néanmoins, elles n'ont pas l'importance que les gens croient parce qu'elles n'existent qu'en raison d'un vide et le temps que quelque chose se reconstitue. On pourrait aussi avancer que les crises se terminent quand les gens sont fatigués. Ces périodes là sont, en effet, très fatigantes. L'excitation est à son comble comme en 1968 où tout le monde parlait du matin au soir. En fin de journée, les gens étaient épuisés, ils dormaient peu et à ce rythme, au bout de quinze jours, ils étaient lessivés ! Après l'escalade s'amorce alors un phénomène de retombée. Le problème le plus difficile dans le gouvernement des crises est de distinguer le moment où les comportements vont passer de l'escalade à la descente : des études ont montré qu'un bon responsable (par exemple, un bon président d'Université) est, en général, celui qui arrive lorsque les gens sont fatigués et que la crise s'apaise. A ce moment là, quoi qu'il fasse, il a des chances de réussir. En revanche, les mêmes mesures, en période d'escalade, seront contrées. Le bon dirigeant choisira peut être d'attendre mais en même temps c'est très difficile parce que tout le monde proteste pour que l'on fasse quelque chose.

IHESI

Pensez-vous que les situations de crise engendrent des comportements spécifiques ou typiques ?

M. CROZIER

Je dirais que ce sont les changements de comportements qui sont tout à fait typiques. On passe de comportements prévisibles à des comportements imprévisibles. Il est par conséquent difficile de dire que l'on a des comportements typiques de crise mais, en revanche, ce qui est typique c'est l'imprévisibilité des comportements. Tout dépendra des problèmes posés, de la situation et de la façon dont la crise sera circonscrite : au plan local, national ou international ; on ne le sait pas d'avance. Les phénomènes d'escalade dont j'ai parlé sont, en effet, marqués par le fait qu'il y a

possibilité d'extension de la crise. Vous avez, par exemple, une crise dans certaines banlieues. Si personne n'y fait attention, les intéressés se fatiguent et la crise risque de retomber. Mais il y a un phénomène de résonnance. Tout le monde s'y intéresse. Vous vous trouvez en présence d'une situation dans laquelle une crise locale engendre toute une série d'autres crises locales. Une banlieue explose ici, puis plusieurs banlieues, puis toutes les banlieues et puis — pourquoi pas ? — tout le pays comme en 1968, où c'est un petit incident qui a servi de déclencheur. Le système de rapports contraignants qui permet à tous les membres de cet ensemble d'interagir de façon relativement raisonnable s'écroule. Les points de repère s'évanouissent et tous les comportements deviennent possibles. En 1968, il y a eu quelques journées pendant lesquelles une partie très importante de la population a cru que tout allait basculer, que le monde allait changer. Le désarroi des dirigeants y est pour quelque chose. Regardez avec le recul le déclenchement de la Révolution Russe. Avez-vous visité le croiseur Aurora sur la Néva ? On l'a laissé là, face au Palais d'Hiver. Il faut le regarder ce petit rafiot de rien du tout planté en face de l'immense masse du Palais d'Hiver. Le rapport de force paraît disproportionné et laisse penser que les insurgés n'avaient pas beaucoup de chance. Seulement, du côté gouvernemental, on ne savait plus, on était complètement perdu, totalement incapable de riposter. Des dirigeants, qui avaient montré beaucoup de fermeté, de rigueur et de barbarie, se retrouvaient brutalement démunis et en pleine débandade. Ce sont ces aspects de la crise qui sont extrêmement importants et qui produisent des comportements imprévisibles. Je l'ai souvent raconté : j'avais été consulté, en février 1968, par l'Express à propos d'un sondage sur les étudiants qui concluait, avec une grande perplexité et un brin de tristesse, que les étudiants français n'avaient jamais été aussi dociles ! Le sondage n'était pas idiot mais il était superficiel. Lorsque vous parlez à des gens, ils répondent d'une certaine façon mais quand ils agissent c'est autre chose : le système à l'intérieur duquel nous agissons est beaucoup plus important que ce que nous pensons du système.

IHESI

Dans ce système d'action, la crise fait-elle émerger des catégories particulières d'acteurs ?

M. CROZIER

On peut peut-être généraliser en disant que des gens se révèlent dans les crises. On ne peut pas vraiment parler d'acteurs qui ont un rôle particulier et que l'on pourrait prévoir à l'avance. Ce sont plutôt des personnes qui vont être des conducteurs au sens de : « métal conducteur », par lequel le courant passe. C'est une des fonctions latentes de la crise que de révéler des personnes qui vont percevoir que le pouvoir est à prendre et qui parviendront à influencer les autres. Je connaissais Daniel COHN-BENDIT puisqu'il suivait mon cours à Nanterre et j'avais vu qu'il avait des qualités

exceptionnelles d'acteur. C'était ce qu'il fallait à l'époque : il montait sur une table et tout le monde le regardait. Il disait des choses qui, en elles-mêmes, n'étaient pas terribles mais sa répartie correspondait à l'air du temps. J'étais arrivé à Nanterre en novembre 1967 et je n'avais pas ou très peu d'expérience dans l'enseignement. Le cours de deuxième année que j'assurais était un cours magistral avec une bonne centaine de présents dans lequel j'essayais de présenter des choses un peu originales. A la fin du cours les étudiants applaudissaient. A ce moment là, je vois un petit rouquin qui monte sur une table : « Camarades, on n'est pas au cirque ici, on n'applaudit pas ! » Les étudiants n'apprécièrent pas et la voix du rouquin fut couverte par les applaudissements. Quelques mois plus tard, il avait pris le dessus et le même comportement était parfaitement reçu. Le cadre dans lequel se situaient les étudiants avait complètement changé.

Plus généralement, c'est la conjonction d'une opportunité et d'un tempérament qui contribue à définir l'importance particulière de certains agents.

Il est évident qu'en 68 le préfet GRIMAUD a joué un rôle éminent parce qu'il a réussi à maintenir son sang-froid et à imposer à la police des comportements mesurés. Rétrospectivement, on peut en effet penser qu'avec un préfet de police excité et très répressif, la crise de 1968 aurait connu une escalade d'une toute autre ampleur. Georges POMPIDOU s'est également révélé pendant la crise de 68. Tandis que le général DE GAULLE essayait assez vainement d'utiliser son répertoire de comportements, POMPIDOU restait aux commandes. Du coup son conseiller Edouard BALLADUR, qui n'avait jusqu'alors aucun prestige particulier, est devenu un homme clé. Il faut donc être dans la situation. Mais il faut aussi avoir quelques qualités particulières comme la passion de faire quelque chose parce que c'est dangereux. Le général DE GAULLE avait un impact formidable sur la société française parce qu'il bravait le danger. Il avait de la chance mais il la provoquait ! On peut dire aussi qu'il s'est révélé par la crise ; il n'a été que l'homme des crises.

IHESI

A plusieurs reprises, vous avez évoqué la Révolution de 1789 comme une sorte de matrice des crises françaises. Y aurait-il un modèle français de crise ?

M. CROZIER

Oui, il existe quelques caractéristiques françaises. Nous ne sommes pas les seuls à avoir fait la Révolution. Nous n'avons pas non plus été les premiers à avoir coupé la tête d'un Roi. Les Anglais ont commencé, leur crise a d'ailleurs été très particulière. Ayant été l'une des premières, la Révolution anglaise s'est déroulée dans l'angoisse mais également dans un contexte religieux. Ce sont les puritains qui ont coupé la tête du Roi. La France a vécu une crise d'une nature tout à fait différente. Alors qu'est-ce qui caractérise le modèle français politique ? Nous vivons dans un pays

extrêmement intégré. Les Français passent leur temps à être obsédés par le démembrement de leur pays et par toutes sortes de trucs complètement mythiques qui ne correspondent à rien mais caractérisent le fait qu'ils sont beaucoup plus intégrés que les autres. Nous sommes totalement « interdépendants ». Rien ne peut être modifié, que ce soit à Quimper ou à Narbonne, sans que l'ensemble du pays ne soit remis en question. Nonobstant les différences régionales formidables, les traditions et les cultures diverses, l'intégration est totale et particulièrement forte. Les personnes immigrées, au bout d'un certain temps, s'assimilent et sont tout aussi intégrées et farouches que les autres. Ce n'est pas un hasard si on retrouve chez les sympathisants de Jean-Marie LE PEN, des fils d'immigrés, de la deuxième génération directe, que les propos du leader du Front National ne gênent pas du tout. Et personne ne semble s'en étonner. Comme dans tout pays intégré, la France se caractérise par des crises à la fois étouffées et plus violentes. Longtemps réprimées puisque la force du système est telle qu'elle fait office de chape de plomb, la crise lorsqu'elle éclate, est d'autant plus forte. Les aspects politiques et administratifs sont très présents en France. Nous participons beaucoup plus que nous ne le croyons au système politico-administratif. La majorité des Français critiquent ce système mais tous y sont engagés et révèlent une incapacité à s'en détacher. En temps de crise, l'ambivalence est grande, les comportements passent d'un extrême à l'autre même si tous s'accordent à critiquer l'Administration. On jette le bonnet pas dessus l'épaule, tout devient possible et rien ne l'est cependant, voici quelques caractéristiques françaises poussées un peu loin. Tous ces phénomènes se retrouvent partout mais à des degrés divers. Avec le temps, l'exceptionnalité française tend néanmoins à diminuer. Cette évolution pourrait se mesurer à la tradition du chahut dans les lycées français. Le lycée est en France une institution centrale de la société. Il s'est caractérisé pendant très longtemps par le phénomène de chahut qui n'existait pas ailleurs, le chahut étant typiquement français. Sous l'Ancien Régime, ce type de désordre existait déjà dans les collèges mais également dans d'autres institutions. Les habitants du Dauphiné qui descendent dans la cour, ce que l'on a appelé « la conduite de Grenoble », ont initié la Révolution française. La conduite de Grenoble donnait l'occasion à la population de manifester son mécontentement et de demander des explications au Magistrat qui avait déplu. Le chahut était une situation de crise, comparable à celle observée dans la classe du lycée. On a dans les deux cas un système fort, pas répressif mais très contraignant où s'installe un rapport de subordination entre le professeur qui parle et les élèves qui écoutent. Un étudiant américain a fait une thèse, à partir d'études réalisées avant 1968, montrant que tous les élèves qui étaient passés par le lycée avaient eu au moins une expérience forte de chahut et que 25 % des classes avaient au moins un chahut dans l'année. Bien que l'on ait pas de statistiques ni de comparaisons, il semble que le chahut ait énormément décru et presque disparu des classes françaises. Ce qui ne signifie pas pour autant que le système fonctionne mieux, tout le monde s'accordant plutôt à dire le contraire. On parle

désormais de chahut endémique, la pression étant moins forte. De façon générale, on peut dire qu'il y a un certain nombre de signes qui montrent que l'exceptionnalité française tend à disparaître ou est moins forte.

IHESI

Comment expliquez-vous ce déclin de l'exceptionnalité ?

M. CROZIER

Nous faisons partie d'un monde qui change très vite. Nos ennemis traditionnels ne le sont plus, les Allemands deviennent nos amis. Ces bouleversements ne sont pas seulement d'ordre politique. Ils sont plus profonds. Subitement, la population française ne déteste plus les Allemands, ce qui a été pendant longtemps le cas. D'autre part, le monde est très différent socialement. La hiérarchie sociale s'est détendue normalement comme dans d'autres pays. Nous subissons beaucoup moins de pressions sociales. Or plus nous avons de liberté, moins nous avons besoin d'exutoire. Les crises sont donc moins fréquentes même si elles persistent.

IHESI

La société française connaîtrait-elle des rapports sociaux aujourd'hui moins formels, moins hiérarchiques, c'est-à-dire plus anglo-saxons ?

M. CROZIER

Je qualifierais davantage ces rapports de plus ouverts, plus variés. Ils offrent plus de liberté, plus d'opportunités diverses.

IHESI

Né sont-ils pas également plus négociés ?

M. CROZIER

Je dirais plutôt mal négociés. Jamais les gens n'ont été aussi libres, ils peuvent faire tout et n'importe quoi. Et paradoxalement, ils se plaignent beaucoup plus. Prenons l'exemple des relations homme-femme. Les rapports entre les deux sexes ont évolué vers une plus grande liberté. Il en va de même des jeunes. La socialisation ne se fait plus comme avant, le système répressif étant beaucoup moins fort.

IHESI

Pour reprendre le problème des banlieues, pensez-vous que les changements sociaux à venir passeront moins par les crises, en tout cas dans la société française ?

M. CROZIER

Il semblerait que vous ayez raison, mais tout ceci est difficile à dire. Ce sont avant tout des conjectures. Le désir que l'on a, à tort ou à raison, de voir les choses s'améliorer, influence notre lecture des événements. Une seule certitude, les tendances peuvent se retourner très rapidement. On remarque néanmoins une certaine diminution des crises. Les événements de mai 68 apparaissent comme une crise de fin de course. On rejoue les grands changements, les grandes crises à la française, on s'offre un feu d'artifice final, puis on rentre chez soi tranquillement, apaisé. A Nanterre, on avait le sentiment que la Révolution française se rejouait. Les crises n'ont pas disparu mais elles sont d'une autre nature. Durant les années 1875 à 1940, les crises ministérielles jouaient, d'une certaine façon, un rôle. Considérées comme des soupapes de sûreté qui devenaient à la fin des années 30 de plus en plus rapprochées, ces crises ont eu de moins en moins d'effet. Avec le général DE GAULLE, nous avons eu un rééquilibrage de la société française dont on a cru qu'il pouvait devenir pérenne. Mai 1968 a non seulement montré la fragilité de ce système gaullien, mais il a permis à la société française de récupérer les réformes gaulliennes par la crise tout en exorcisant un peu le phénomène de crise. Un nouvel équilibre s'est mis en place. Cet équilibre reste néanmoins fragile comme le prouve le problème des banlieues qui se révèle être une véritable crise de l'État. C'est une crise sociale, une crise d'identité, une crise d'assimilation mais c'est aussi une crise de l'État qui, toujours en retard, s'avère incapable d'anticiper quoi que ce soit. Toute manifestation est une forme de crise. Il semblerait que les français soient assez blasés ou tolérants. Ils s'accommodent de ces crises (que ce soient celles de la RATP, de la SNCF ou des infirmières). J'ai fait de l'audit social pour la SNCF. Les réactions du public ont été très calmes. Il a peu réagi à la grève sans doute parce qu'il a désormais d'autres ressources, des transports de remplacement.

IHESI

Les crises ne sont-elles pas l'occasion pour l'État de renforcer son pouvoir ?

M. CROZIER

Si cela a été le cas dans le passé, je pense que cela ne se vérifie plus autant. J'ai un point de vue qui peut sans doute paraître biaisé. Depuis très longtemps, la réforme de l'État est une de mes préoccupations majeures, je vois donc les choses d'un peu trop près. Si dans le passé, l'État renforçait son pouvoir, il devenait également vulnérable, les deux allant ensemble. Il est néanmoins vrai que les français, anarchistes invétérés demandent de l'ordre. Généralement, plus vous êtes anarchiste, plus vous demandez de l'ordre. Nos sociétés sont devenues à la fois tellement complexes et intégrées que la vision française d'un État qui assumerait tout, d'un État rationnel incarnant l'intérêt général, n'est plus

de mise. Il faut trouver d'autres moyens pour que la société puisse se régulariser, et ce d'autant plus que la mondialisation des rapports rend les situations plus complexes. Je me permets une anecdote. En 1968, à Nanterre, tout s'effondrait. J'ai été obligé de venir au secours du doyen, un homme admirable, un ancien communiste, grand résistant, qui était accusé d'être un fasciste et de façon ignoble. Je dis ignoble car il était accusé par tout le monde. J'ai également vu une Délégation de la direction du Budget se déplacer à Nanterre donnant au doyen carte blanche, c'est-à-dire tout l'argent possible afin que des bourses soient distribuées à tous les étudiants et que tous rentrent chez eux. Je ne sais pas si vous imaginez la situation, les ministres étaient totalement dépassés par les événements. Dans ce climat, j'ai été décoré sans savoir pourquoi de l'Ordre du Mérite. J'ai su après que l'on avait simplement vidé les tiroirs, et distribué les décorations qui traînaient. Les hommes politiques sont désarçonnés. Ce fut notamment le cas du ministre de l'Éducation A. DEVAQUET en 1986 et du ministre de la Santé C. ÉVIN plus récemment. Ils ont agi exactement de la même façon. Ils ont mis une semaine à comprendre que les seules personnes qu'il fallait recevoir étaient les coordinations. Dépassé par les événements, le ministère de la Santé a même proposé aux infirmières, peut-être vous en souvenez-vous, de passer médecin à la fin de leur carrière. Une véritable plaisanterie ! Les médecins auraient été fous furieux et les infirmières s'en moquaient, cela ne répondait pas à leurs revendications.

Le système administratif, je dirais même politico-administratif est dans son ensemble désorganisé car trop compliqué. C'est la conception de l'État à la française qui est en crise. Regardez nos voisins, les États moins classiques comme la République fédérale d'Allemagne se portent beaucoup mieux. Les deux États qui ne fonctionnent plus, sont les États anciens, c'est-à-dire l'Angleterre et la France. Le seul État traditionnel véritablement performant est l'État japonais. Pour toutes sortes de raisons, l'État japonais est capable de fonctionner comme l'État français au temps de Napoléon. L'idée selon laquelle l'État bénéficie des crises, était vérifiée tant que l'État n'avait pas à assumer un rôle trop important, ce qui aboutissait au succès français. Désormais cela n'est plus vrai.

Confiance

Jacques Fournier

Représentant de la CFDI au Conseil supérieur des installations classées

Au terme de ce *Cahier*, je me bornerai à restituer l'essentiel des problèmes évoqués dans un contexte plus global mais aussi dans une approche de terrain.

La crise qu'elle soit technologique ou naturelle, n'est pas en soi un phénomène indépendant. Elle est la résultante obligée d'un dysfonctionnement, entraînant des ruptures d'équilibres de la société. Ces équilibres sont de plus en plus complexes et bien sûr de plus en plus fragiles. Dans le domaine des déchets, le phénomène dit du NIMBY* (*not in my backyard*) en est le parfait exemple.

En France, la démocratie est le ciment de ces équilibres et il faut encore affirmer que, quelles que soient les difficultés, elle doit rester un point de repère pour les personnes confrontées aux soubresauts des crises ou à leurs préventions.

On peut admettre que lors d'un accident technologique, une autorité agisse sans concertation car, dans ce cas, l'urgence fait loi et l'unité de décision est essentielle à l'efficacité. Mais on admettra d'autant plus ce fait, si préalablement le plan d'organisation interne (POI) a été soumis aux salariés et si le plan particulier d'intervention (PPI) a été soumis à la population : *la crise peut souvent résulter d'un défaut de démocratie.*

Un accident technologique ou naturel n'est pas une fatalité, et l'essentiel de l'effort doit être porté sur la prévention. Un travail journalier, souvent invisible et ingrat, est effectué par les administrations (Intérieur, Environnement, etc.), les industriels, les syndicats, les comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) dans le domaine des risques technologiques et par d'autres encore dans celui de la prévention des risques naturels.

L'efficacité de ce travail n'apparaît pas toujours aux yeux du grand public : il est difficile de montrer qu'un événement ne s'est pas produit : *a contrario*, parce que le risque nul n'existe pas ; nombre d'accidents sont dus à des défauts de prévention. Ici « la crise » est liée à ces échecs.

La gestion de la crise est donc la gestion la moins mauvaise possible de l'échec. Elle est indispensable pour éviter une suraugmentation des

* Not in my backyard, traduction littérale : « pas dans mon arrière cour ». Ce phénomène vise le délicat problème du traitement des déchets qui fait intervenir une multiplicité d'acteurs (communes, régions, industriels, Administration, populations environnantes...) dont les intérêts ne sont pas convergents.

difficultés et chaque groupe social susceptible d'y être confronté doit s'y préparer. Néanmoins, elle ne peut pas être considérée comme inévitable sauf à estimer que nos sociétés se contentent de gérer l'échec. L'accident de Bhopal a fait 2 500 morts et continue de tuer bien que sa gestion soit donnée comme exemplaire...

Sur le fond, il faut donc d'abord *prévenir*. Tâche démocratique qui consiste à casser le réflexe de forteresse assiégée de l'Administration ou du monde industriel pour montrer au contraire l'utilité sociale des multiples efforts réalisés.

Les actions et dialogues des acteurs sont à valoriser. Campagne d'informations du public (Directive Seveso), Secrétariat permanent pour la prévention des pollutions industrielles (SPPPI), Commission locale d'information (CLI), portes ouvertes, exercices PPI ou POI, sont autant de lieux ou d'actions susceptibles de faciliter les rapports entre tous avant et, *a fortiori*, pendant la crise.

Dans cette perspective, la volonté de restreindre la concertation avec les salariés à l'intérieur des établissements va tout à fait à contre-courant. Il est indispensable, au contraire, de renforcer tous les processus d'information et de participation. *La « gestion de crise » ne doit pas servir à faire taire ceux qui posent des questions mais à leur répondre.*

On l'aura compris, le point fondamental de la prévention est de créer une relative confiance entre les interlocuteurs potentiels qu'ils soient journalistes, administratifs, syndicalistes, industriels, associatifs ou riverains.

Cette confiance ne s'obtiendra pas dans la crise mais doit être préparée afin de s'imposer devant les difficultés.

La prévention est aussi éducation. De la même façon que l'on se forme à l'économie, au « management » ou à la technique, les hommes en charge de responsabilités doivent se former à affronter les difficultés d'une situation de crise. On oublie trop souvent que le facteur humain est aussi un facteur générateur ou amplificateur de crise.

Créer la confiance, et former les hommes voilà donc notre défi !

Deuxième partie

REPÈRES

Regards institutionnels *

(15 mars – 30 juin 1991)

Réglementation

Environnement

Décret n° 91-461 du 14 mai 1991 relatif à la prévention du risque sismique (JO, Lois et Décrets, 17 mai 1991, p. 6 550).

Décret n° 91-460 du 14 mai 1991 instituant un comité de coordination pour la recherche publique en environnement (JO, Lois et Décrets, 17 mai 1991, p. 6 715).

Justice

Loi n° 91-491 du 15 mai 1991 modifiant le code de l'organisation judiciaire et instituant la saisine pour avis de la cour de cassation (JO, Lois et Décrets, 18 mai 1991, p. 6 790).

Décret n° 91-386 du 17 avril 1991 portant publication du protocole additionnel à la convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale du 20 avril 1959, fait à Strasbourg le 17 mars 1978 et signé par la France le 28 mars 1990 (JO, Lois et Décrets, 25 avril 1991, p. 5 476).

Libertés publiques

Arrêté du 12 mars 1991 autorisant la création dans les services de l'État de fichiers automatisés des habilitations à l'accès des informations classifiées (JO, Lois et Décrets, 26 mars 1991, p. 4 143).

Sécurité routière

Décret n° 91-369 du 15 avril 1991 modifiant certaines dispositions du code de la route (JO, Lois et Décrets, 17 avril 1991, p. 5 055).

Arrêté du 5 mars 1991 relatif à l'exploitation des établissements d'enseignement de la conduite des véhicules à moteur et de la sécurité routière (JO, Lois et Décrets, 20 avril 1991, p. 5 274).

* Chaque trimestre, le lecteur trouvera dans cette rubrique un relevé, non exhaustif, des principaux documents institutionnels (lois, décrets, arrêtés, circulaires, travaux parlementaires, déclarations du gouvernement...) concernant le champ de la sécurité intérieure. Cette chronique est établie par Béatrice FOURNIER-MICKIEWICZ (IHESI).

Circulaire du 5 mars 1991 relative à l'exploitation des établissements d'enseignement de la conduite des véhicules à moteur et de la sécurité routière (JO, Lois et Décrets, 20 avril 1991, p. 5 277).

Ville

Décret n° 91-328 du 29 mars 1991 modifiant le décret n° 88-1015 du 28 octobre 1988 portant création d'un conseil national et d'un comité interministériel des villes et du développement social urbain et d'une délégation interministérielle à la ville et au développement social urbain (JO, Lois et Décrets, 31 mars 1991, p. 4 418).

Arrêté du 14 mai 1991 autorisant les inspecteurs chefs et inspecteurs du service de sécurité de la ville de Paris à acquérir, détenir et porter une arme de 4^e catégorie (JO, Lois et Décrets, 25 mai 1991, p. 7 099).

Travaux parlementaires

Délinquance et criminalité

Rapport de M. Jean-Pierre LUPPI, au nom de la commission des affaires culturelles, sur la proposition de résolution (n° 164) de M. Gérard LONGUET tendant à la création d'une commission d'enquête sur la violence dans les lycées (AN, n° 1990).

Proposition de loi présentée par M. Christian BONNET et les membres de l'union des républicains et des indépendants et rattachés administrativement, relative aux crimes et délits contre les mineurs (Sénat, n° 296).

Recrudescence de la délinquance en milieu urbain et rural (Question, JO Débats, Sénat, 18 avril 1991, p. 802).

Statistiques pour 1989 et 1990 des « braquages » dans les banques, postes ou commerces (Question, JO Débats, AN, 22 avril 1991, p. 1 647).

Progression des crimes et délits (Question, JO Débats, AN, 1^{re} séance du 24 avril 1991, p. 1 679).

Évolution de la petite et moyenne délinquance en Ile-de-France (Question, JO Débats, AN, 17 juin 1991, p. 2 420).

Criminalité et insécurité en Corse (Question, JO Débats, Sénat, 20 juin 1991, p. 1 278).

Douanes

Devenir des douanes dans le contexte du marché européen (Question, JO Débats, AN, 13 mai 1991, p. 1903)...

Drogue

Crédits dévolus aux associations de lutte contre la toxicomanie (Question, JO Débats, AN, 1^{re} séance du 17 avril 1991, p. 1 304).

Lutte et prévention de la drogue (Question, JO débats, AN, 29 avril 1991, p. 1 757).

Environnement

Projet de loi présenté par M. Brice LALONDE, ministre de l'environnement, sur *la répartition, la police et la protection des eaux* (Sénat, n° 346).

Proposition de loi de M. Michel BARNIER, *tendant à améliorer la protection du cadre de vie* (AN, n° 2 108).

Proposition de loi, présentée par M. Louis SOUVET et plusieurs de ses collègues, relative à *la lutte contre la prolifération des graffitis en milieu urbain* (Sénat, n° 412).

Programme d'étude des installations dangereuses (Question, JO Débats, AN, 1^{re} séance du 12 avril 1991, p. 1 108).

Coordination des interventions en matière d'environnement dans chaque département (Question, JO Débats, AN, 22 avril 1991, p. 1 638).

Sanctions contre les auteurs de tags sur les lieux publics (Question, JO Débats, AN, 29 avril 1991, p. 1 734).

Protection de l'environnement à l'échelon local (Question, JO Débats, AN, 6 mai 1991, p. 1834).

Examen du rapport du secrétaire général du CNJA sur le thème « l'eau, gestion des ressources et protection de la qualité » (Question, JO Débats, Sénat, 20 juin 1991, p. 1 276).

Politique de l'environnement (Question, JO Débats, Sénat, Séance du 20 juin 1991, p. 1 890).

Déchets

Projet de loi présenté par M. Roger FAUROUX, ministre de l'Industrie et de l'Aménagement du territoire, relatif aux *recherches sur l'élimination des déchets radioactifs* (AN, n° 2 049).

Rapport de M. Christian BATAILLE, au nom de la commission de la production sur le projet de loi (n° 2 049) relatif aux *recherches sur l'élimination des déchets radioactifs* (AN, n° 2 115).

Problème du traitement des ordures ménagères (Question, JO Débats, AN, 18 mars 1991, p. 1 086).

Gestion des déchets, compétence des collectivités locales (Question, JO Débats, AN, 17 avril 1991, p. 1 302).

Réduction des moyens de fonctionnement de l'Association nationale pour la récupération des déchets (ANRED) (Question, JO Débats, Sénat, 18 avril 1991, p. 811).

Processus de gestion des déchets radioactifs (Question, JO Débats, AN, 10 juin 1991, p. 2290).

Déchets industriels (Question, JO Débats, AN, 1^{re} séance du 26 juin 1991, p. 3677).

Incendies de forêt

Création d'un corps de surveillance des incendies (Question, JO Débats, Sénat, 18 avril 1991, p. 811).

Contribution française à la création d'une banque de données européennes sur les incendies de forêt (Question, JO Débats, Sénat, 16 mai 1991, p. 1 029).

Lutte contre les incendies (Question, JO Débats, Sénat, Séance du 31 mai 1991, p. 1 219).

Frontières, accord de Schengen

Projet de loi, présenté par M. Roland DUMAS, ministre d'État, ministre des Affaires étrangères, et M^{me} Elisabeth GUIGOU, ministre délégué aux Affaires européennes, *autorisant l'approbation de la convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les gouvernements des États de l'union économique Bénélux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes (AN, n° 2 028).*

Projet de loi présenté par M. Roland DUMAS, ministre d'État, ministre des Affaires étrangères, et de M^{me} Elisabeth GUIGOU, ministre délégué aux Affaires européennes, *autorisant l'approbation de l'accord d'adhésion de la République italienne à la convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les gouvernements des États de l'union économique Bénélux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, signée à Schengen le 19 juin 1990 (AN, n° 2 029).*

Rapport fait par M. Xavier de VILLEPIN, au nom de la commission des affaires étrangères, sur :

- le projet de loi adopté par l'Assemblée nationale, *autorisant l'approbation de la convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les gouvernements des États de l'union économique Bénélux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes ;*
- le projet de loi adopté par l'Assemblée nationale, *autorisant l'approbation de l'accord d'adhésion de la République italienne à la convention*

d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les gouvernements des États de l'union économique Bénélux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, signée à Schengen, le 19 juin 1990 (Sénat, n° 406).

Rapport de M. François LONCLE, au nom de la commission des affaires étrangères, sur les projets de loi (n° 2 028) *autorisant l'approbation de la convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les gouvernements des États de l'union économique Bénélux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes* et (n° 2029) *autorisant l'approbation de l'accord d'adhésion de la République italienne à la convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les gouvernements des États de l'union économique Bénélux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, signée à Schengen le 19 juin 1990 (AN, N° 2 055).*

Avis de M. Michel PEZET, au nom de la commission des lois, sur le projet de loi (n° 2 028) *autorisant l'approbation de la convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les gouvernements des États de l'union économique Bénélux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes (AN, n° 2 058).*

Proposition de loi de M. Alain LAMASSOURE *tendant à la création d'une délégation parlementaire dénommée observatoire parlementaire de l'application des accords de Schengen (AN, n° 2 109).*

Gendarmerie

Augmentation des effectifs de la gendarmerie en zones rurales (Question, JO Débats, Sénat, séance du 7 juin 1991, p. 1 468).

Réorganisation des services de la gendarmerie nationale (Question, JO Débats, Sénat, séance du 28 juin 1991, p. 2 257).

Immigration

Statistiques sur les demandeurs de droit d'asile pour les années 1987 à 1990 (Question, JO Débats, AN, 25 mars 1991, p. 1 175).

Droit d'asile et immigration clandestine (Question, JO Débats AN, 1^{re} séance du 29 mai 1991, p. 2 376).

Problème de l'immigration clandestine dans le cadre de l'accord de Schengen (Question, JO Débats, Sénat, 6 juin 1991).

Immigrés dans les quartiers urbains défavorisés (Question, JO Débats, AN, 1^{re} séance du 12 juin 1991, p. 3 015).

Statistiques sur l'immigration (OMI et INED) (Question, JO Débats, AN, 17 juin 1991, p. 2 422).

Progression de l'immigration en France (Question, JO Débats, AN, 17 juin 1991, p. 2 416).

Statistiques sur le nombre de décisions de reconduite à la frontière pour séjour irrégulier, par département (Question, JO Débats, AN, 17 juin 1991, p. 2 423).

Justice

Projet de loi, présenté par M. Roland DUMAS, ministre d'État, ministre des Affaires étrangères, *autorisant l'approbation d'un accord entre les États membres des Communautés européennes relatif à la transmission des procédures répressives* (AN, n° 2 037).

Rapport fait par M. Jean ARTHUIS, au nom de la commission de contrôle chargée d'examiner les *modalités d'organisation et les conditions de fonctionnement des services relevant de l'autorité judiciaire*, créée en vertu d'une résolution adoptée par le Sénat le 13 décembre 1990. Tome I : Exposé général, Tome II : Annexes (Sénat, n° 357).

Fonctionnement de la justice (Question, JO Débats, AN, 1^{re} séance du 10 avril 1991, p. 1 015).

Indépendance de la justice, réforme du conseil supérieur de la magistrature (Question, JO Débats, AN, 1^{re} séance du 24 avril 1991, p. 1 679).

Aide juridique

Projet de loi présenté par M. Henri NALLET, garde des Sceaux, ministre de la Justice, *relatif à l'aide juridique* (AN, n° 1 949).

Rapport fait par M. Luc DEJOIE, rapporteur pour le Sénat, au nom de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à *l'aide juridique* (Sénat, n° 422).

Code Pénal

Projet de loi, présenté par M. Michel SAPIN, ministre délégué à la Justice, *portant réforme des dispositions du code pénal relatives à la répression des crimes et délits contre la nation, l'État et la paix publique* (AN, n° 2 083).

Statut de la magistrature

Projet de loi organique présenté par M. Henri NALLET, garde des Sceaux, ministre de la Justice, *modifiant l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature* (AN, n° 2 007).

Rapport de M. Michel PEZET, au nom de la commission des lois, sur le projet de loi organique (n° 1913), adopté par le Sénat après déclaration d'urgence, modifiant la loi organique n° 80-844 du 29 octobre 1980 *relative au statut de la magistrature* (AN, N° 1 918).

Libertés publiques

Projet de loi, présenté par M. Henri NALLET, garde des Sceaux, ministre de la Justice, relatif au *secret des correspondances émises par la voie des télécommunications* (AN, n° 2068).

Rapport de M. François MASSOT, au nom de la commission des lois sur :

- le projet de loi (n° 2 068) relatif au *secret des correspondances émises par la voie des télécommunications* ;

- la proposition de loi (n° 1 672) de M. Jacques TOUBON et plusieurs de ses collègues, tendant à *renforcer la protection de la vie privée* (AN, N° 2 088).

Rapport fait par M. Marcel RUDLOFF, rapporteur pour le Sénat, au nom de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif au *secret des correspondances émises par la voie des télécommunications* (Sénat, n° 423).

Libre circulation des personnes

Rapport d'information fait par M. Paul MASSON, au nom de la délégation du Sénat pour les Communautés européennes, instituée par l'article 6 bis de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 modifiée, sur la *jurisprudence européenne récente en matière de libre circulation des personnes* (Sénat, n° 347).

Ordre public

Rapport fait par M. Lucien LANIER, au nom de la commission de contrôle chargée d'examiner la *gestion administrative, financière et technique de l'ensemble des services relevant de l'autorité du ministre de l'Intérieur, qui contribue, à un titre quelconque, à assurer le maintien de l'ordre public et la sécurité des personnes et des biens*, créée en vertu d'une résolution adoptée par le Sénat le 13 décembre 1990, (Sénat, n° 347).

Troubles à l'ordre public : sécurité des fêtes locales en milieu rural (Question, JO Débats, Sénat, 18 avril 1991, p. 814).

Police

Appelés du contingent dans les effectifs de la police nationale (Question, JO Débats, Sénat, 11 avril 1991, p. 770).

Réforme de la police nationale (Question, JO Débats, Sénat, 11 avril 1991, p. 816).

Problèmes posés par les limites de territorialité des forces de police en région parisienne (Questions, JO Débats, AN, 22 avril 1991 p. 1653 et JO Débats, Sénat, 30 mai 1991, p. 1118 et JO Débats, Sénat, 6 juin 1991, p. 1 179).

Modernisation de la police et amélioration des conditions de travail (Question, JO Débats, Sénat, 30 mai 1991, p. 1 117).

Missions de la police nationale dans les banlieues (Question, JO Débats, Sénat, Séance du 20 juin 1991, p. 1 881).

Modernisation de la police (Question, JO Débats, Sénat, séance du 20 juin 1991, p. 1 884).

Renseignements généraux (Question, JO Débats, AN, 1^{re} séance du 26 juin 1991, p. 3 674).

Sécurité civile

Projet de loi présenté par M. Jean-Pierre SOISSON, ministre du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle, *modifiant le code du travail et le code de la santé publique en vue de favoriser la prévention des risques professionnels et portant transcription de directives européennes relatives à la santé et à la sécurité du travail* (Sénat, n° 288).

Rapport de M. Marcel CHARMANT, au nom de la commission des lois, sur le projet de loi (n° 1 395) *modifiant le code civil et relatif à la responsabilité du fait du défaut de sécurité des produits* (AN, n° 2 136).

Modalité d'application de la loi relative à la sécurité dans les ascenseurs (Question, JO Débats, Sénat, 16 mai 1991, p. 1 033).

Sécurité intérieure (généralités)

Dépôt d'un projet de loi sur la sécurité intérieure (Questions, JO Débats, AN, 15 avril 1991, p. 1 492 et JO Débats, Sénat, 27 juin 1991, p. 1 330).

Sécurité privée

Sécurité des convoyeurs de fonds (Questions, JO Débats, AN, 8 avril 1991, p. 1432 et JO Débats, Sénat, 11 avril 1991, p. 769).

Statut des sociétés de gardiennage et de sécurité (Question, JO Débats, Sénat, 30 Mai 1991, p. 1 119).

Transports

Projet de loi présenté par M. Paul QUILLES, ministre de l'Équipement, du Logement, des Transports et de l'Espace, *portant dispositions diverses en matière de transports* (Sénat, n° 359).

Sécurité des transports fluviaux (Question, JO Débats, Sénat, 9 mai 1991, p. 994).

Sécurité dans les aéroports (Question, JO Débats, Sénat, 27 juin 1991, p. 1 330).

Sécurité routière

Dépistage de drogues au même titre que l'alcool dans la prévention des accidents (Question, JO Débats, AN, 1^{er} avril 1991, p. 1 344).

Port de la ceinture de sécurité (Question, JO Débats, Sénat, 16 mai 1991, p. 1 034).

Ville

Projet de loi présenté par MM. Michel DELEBARRE, ministre d'État, ministre de la Ville et Louis BESSON, ministre de l'Équipement, du Logement des Transports et de la Mer, *d'orientation pour la ville* (AN, n° 2 009).

Rapport de M. Guy MALANDIN, au nom de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du *projet de loi d'orientation pour la ville* (AN, n° 2 143).

Insécurité dans les villes (Question, JO Débats, AN, 25 mars 1991, p. 1 234).

Banlieues

Bandes de jeunes dans les banlieues (Question, JO Débats, AN, 18 mars 1991, p. 1 110).

Situation d'insécurité dans les banlieues (Questions, JO Débats, AN, 1^{re} séance du 3 avril 1991, p. 643 et 647, 1^{re} séance du 29 mai 1991, p. 2 373 et 2 380, 1^{re} séance du 12 juin 1991, p. 3 019, 3 020 et 3 023, 1^{re} séance du 26 juin 1991, p. 3 679).

Aspirations et besoins des jeunes dans les banlieues (Question, JO Débats, Sénat, Séance du 20 juin 1991, p. 1 887).

Dossier

La Sécurité Civile

Entretien avec M. Joël LEBESCHU
Directeur de la Sécurité Civile

IHESI

La Protection civile a été créée en 1951 et transformée en 1975 en Direction de la sécurité civile. A quoi correspond ce changement d'intitulé ?

M. Joël LEBESCHU

Il faut savoir que dans notre vocabulaire administratif, protection civile et sécurité civile sont deux expressions synonymes. La distinction n'est pas là ; elle est entre sécurité civile et défense civile et éventuellement, demain, elle sera entre sécurité civile et sécurité intérieure. Au-delà des multiples changements de sigles qu'elle a connu au cours de sa pourtant brève histoire, je ne suis pas sûr que les dates que vous avez privilégiées (1951 et 1975) soient les plus importantes. Histoire récente puisque, sauf à considérer, au début du XIX^e siècle, la création de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris, la sécurité civile ou la protection civile est une notion qui s'est dégagée à la veille de la seconde guerre mondiale, et d'ailleurs sous un autre terme : celui de défense passive. Celle-ci a été organisée par une loi de 1938 et confiée au ministère de la Défense. Par la suite, pendant la période de la guerre, on a établi une direction générale de la protection civile, composée de deux directions (une direction de la défense passive et une direction de la protection contre l'incendie), ce qui a été, sur le plan administratif, la formule la plus achevée. Elle s'est « effilochée » après-guerre probablement parce que nos gouvernants et nos concitoyens avaient d'autres préoccupations : la Défense passive s'est réduite tandis que la protection contre l'incendie est devenue une sous-direction puis un bureau en 1949. Mais 1949, est, vous le savez sans doute, l'année des grands incendies des Landes qui provoquèrent une centaine de morts. L'outil qu'on avait laissé en sommeil est alors réactivé, ce qui est très significatif : jusqu'à présent, les modifications de structures sont presque toujours des réponses à l'événement plutôt que des anticipations. En 1951, un incendie qui se traduit par 150 morts dans un cinéma à Rueil-Malmaison souligne l'imperfection des secours de telle sorte que l'on revient à l'idée ancienne d'un service national de la protection civile, qui deviendra, en 1975, une direction de la sécurité civile. De 1951 à 1975, on assiste au passage d'un service à une direction, qui traduit le souci de

revaloriser la sécurité civile en rehaussant au niveau d'une direction du ministère de l'Intérieur. Il y a surtout, pendant les années 60 et 70 – et c'est une des grandes transformations des missions de la sécurité civile –, émergence et développement des tâches opérationnelles et internationales. Pensez à la première grande pollution de l'Amoco Cadiz et aux interventions internationales qui se multiplient aujourd'hui. Cette évolution des tâches s'est accompagnée de réorganisations administratives. Après une période où l'on a fusionné la défense civile et la sécurité civile en une seule direction au sein de la Direction générale de l'Administration, on est revenu au système de 1975, c'est-à-dire à celui d'une Direction de la sécurité civile autonome au sein du ministère de l'Intérieur.

Cette fluctuation des organisations, voire des appellations, qui peut induire le doute dans l'esprit du public, n'est pas due à un manque de maturité administrative mais principalement au fait que l'on se situe dans un domaine où la demande de l'opinion publique évolue très vite.

Encore un mot sur nos ajustements administratifs. Nous sommes en train de modifier à nouveau notre organigramme afin de répondre à une question qui s'est posée l'année dernière, avant mon arrivée, et qui concerne une des composantes éminentes de la sécurité civile : les sapeurs-pompiers. A la suite de difficultés qui ont émaillé toute l'année 90, autour de la parution d'un décret relatif au statut des sapeurs-pompiers professionnels, le ministre délégué de l'époque, Philippe MARCHAND, avait, en effet, décidé de créer une sous-direction plus particulièrement chargée des problèmes des 230 000 sapeurs-pompiers. C'est ce qui explique pour l'essentiel la réorganisation actuelle et le « toilettage » de l'organigramme auquel nous procédons.

Nous avons essayé d'intégrer cette sous-direction chargée des sapeurs-pompiers et non simplement de la plaquer sur l'organisation existante : c'est pour cela que nous l'avons appelé sous-direction des services de secours et des sapeurs-pompiers, et qu'elle associe les autres partenaires de la sécurité civile, au premier rang desquels les secouristes. Parallèlement, nous avons proposé de mettre des sapeurs-pompiers dans les autres sous-directions de la Maison. Je l'ai dit, un domaine comme celui de la sécurité civile est très évolutif dans ses missions opérationnelles et fortement soumis aux contingences de l'opinion publique et des médias. Il faut donc adapter l'organisation à peu près tous les trois ou quatre ans, alors même que les directeurs de la sécurité civile n'ont, en général, pas eu cette durée de vie au cours de la période récente : je suis le sixième en sept ans.

La sécurité civile, nous aurions peut-être pu commencer par cela, c'est une série de poupées russes : au siège, à Levallois, il y a 250 personnes ; l'ensemble des moyens d'État mobilise 2 500 personnes ; les sapeurs-pompiers rassemblent, en arrondissant, 250 000 personnes. Ajoutez les bénévoles, les secouristes, et vous trouvez quelques 2 500 000 personnes !

IHESI

Vous avez parlé des missions opérationnelles de la sécurité civile à plusieurs reprises, pourriez-vous les présenter plus précisément ?

M. Joël LEBESCHU

Notre organisation actuelle comporte quatre sous-directions :

- d'une part, une sous-direction fonctionnelle : *la sous-direction de l'Administration et de la modernisation*, qui est assez courante dans toute techno-structure un peu évoluée ;
- d'autre part, trois sous-directions opérationnelles : *la sous-direction des services de secours et des sapeurs-pompiers* dont je viens de vous parler et qui concerne les acteurs des services extérieurs, *la sous-direction de la prévention et des plans de secours* et *la sous-direction des opérations de secours* qui répondent à une distinction chronologique de la crise (avant, pendant et après la crise).

La conception que nous essayons de faire passer à travers cet organigramme va au-delà des seuls moyens. C'est une doctrine opérationnelle qui répond à toute la logique de la crise. Ceci dit, s'agissant des moyens opérationnels, il faudrait distinguer les moyens d'État et les moyens que j'appelle territoriaux, notamment les sapeurs-pompiers sur lesquels on reviendra si vous le voulez. Les moyens d'État se composent essentiellement de trois grands secteurs qui sont attachés à la sous-direction des opérations de secours et parmi eux, il faut à nouveau distinguer les moyens civils et les moyens militaires. Les moyens civils comportent d'abord les moyens aériens de la sécurité civile, (une composante hélicoptère et une composante avion qui sont aujourd'hui regroupées). On l'ignore souvent mais la sécurité civile est une des toutes premières compagnies aéronautiques non militaire française...

Nous disposons d'avions bombardiers d'eau dont 11 Canadair, de 13 Tracker, qui sont des avions non-amphibies, faisant essentiellement du « guet armé », conformément à notre doctrine de lutte contre les feux de forêt, de deux Fokker F 27 qui sont des porteurs lourds et de trois avions de liaison qui servent aux reconnaissances aériennes ou aux divers transports de la sécurité civile. Parallèlement à tous ces avions basés à Marignane, sur l'aéroport de Marseille-Provence, nous pouvons mobiliser 33 hélicoptères (Alouettes 3, Ecureuils, Dauphins) répartis sur toute la France. Nous louons des appareils supplémentaires pendant les campagnes de lutte contre les feux de forêt, notamment 2 très gros porteurs (Hercule C130) qui sont aménagés en bombardiers d'eau.

Pour l'ensemble de ces moyens aériens, c'est à peu près 400 personnes civiles (pour les hélicoptères) ou militaires qui sont employées. Le commandement de la base aérienne de Marignane est confié à un Capitaine de vaisseau dont l'adjoint est également un militaire. Les autres personnels, outre une trentaine de marins, sont des contractuels ou des

personnels civils relevant d'une vingtaine de statuts différents : ce qui n'est pas toujours très simple à gérer.

Le deuxième grand volet des moyens civils est tourné vers le déminage. Nous avons une équipe de 130 personnes (la plupart sont en train d'obtenir le statut de policier) chargée de toute la partie non militaire du déminage. Ces démineurs sont répartis en centres régionaux sur l'ensemble de la France et ils ont, parmi d'autres, trois missions importantes : d'une part, retirer les nombreux obus de la Seconde Guerre Mondiale que l'on trouve encore sur le territoire ; d'autre part, neutraliser des objets non identifiés, ce qui vise notamment, dans le vocabulaire administratif, les colis piégés et le désamorçage des bombes ; enfin, assurer le service des voyages officiels et notamment ceux du président de la République en contrôlant préventivement les endroits où d'importantes personnalités doivent passer.

S'agissant de la composante militaire de la sécurité civile, elle recouvre ce qu'on appelle d'un sigle un peu compliqué, les UIISC, les Unités d'instruction et d'intervention de la sécurité civile. Nous disposons, pour l'instant, de trois unités constituées : une à Brignoles (Var) qui est spécialisée dans les feux de forêt ; une deuxième unité est stationnée à Nogent-le-Rotrou, en région parisienne ; et enfin, la dernière, plus limitée par ses effectifs est basée à Corte, (elle est également spécialisée dans les feux de forêt). Nous avons deux autres unités en cours de constitution spécialisées dans les risques naturels à Rochefort (Charentes-Maritime) ou dans les risques chimiques et radiologiques, localisée, pour l'instant, près de Nogent-le-Rotrou. En arrondissant, les effectifs s'élèvent actuellement à 1500 personnes. Ce sont des militaires du génie, en uniforme, qui reçoivent une formation particulière (lutte contre les catastrophes naturelles ou technologiques). L'encadrement est assuré par des officiers engagés et les hommes du rang sont des appelés choisis prioritairement parmi les sapeurs-pompiers volontaires. Ce sont des unités qui interviennent aussi bien en France qu'à l'étranger et la liste des interventions extérieures s'allonge chaque année.

Pour terminer cette courte présentation, je voudrais mentionner les moyens opérationnels qui sont gérés par notre bureau de l'équipement : un parc de 900 véhicules de transport dont 650 de secours et d'intervention, deux modules d'hébergement en intervention rapide qui permettent de loger 500 personnes en cas de catastrophe, huit stations automatisées distribution d'eau, 3 000 m³ de matériel de secours stockés et entretenus dans quatre établissements délocalisés. La liste n'est pas exhaustive, mais voilà un aperçu de nos moyens.

IHESI

Pour ne pas quitter tout à fait ce terrain, pourriez-vous préciser les modalités de formation des personnels de la sécurité civile compte tenu de la spécialisation de plus en plus grande de vos interventions ?

M. Joël LEBESCHU

Vous l'avez noté, nos missions ont changé considérablement. Nous sommes passés des risques naturels à des risques technologiques de plus en plus sophistiqués, et, parallèlement, d'une notion de sécurité et de protection civile hexagonale à une notion extra-hexagonale due à une mondialisation des risques.

THESI

Interrompons-nous un instant. Est-ce que cette réorganisation des missions est à relier avec l'intervention de ce nouveau texte législatif que représente la loi du 22 juillet 1987 ?

M. Joël LEBESCHU

Oui et non. La loi de 87 est un texte global. Elle a prévu l'organisation des missions de la sécurité civile française sur le territoire national en fixant, clairement, le rôle de chacun à son niveau. L'aspect le plus important du texte consiste à planifier la coordination en cas de catastrophe nationale. La police municipale reste le fondement de notre organisation. Dans un pays qui possède 36 000 communes, seul le maire est compétent en matière de police municipale et donc de protection des populations, des biens et de l'environnement, ce qui est d'ailleurs l'intitulé exact de la loi de 87. Ce n'est qu'au cas où le sinistre dépasse les limites de la commune, ou que son ampleur excède les moyens communaux que l'on passe au deuxième niveau, celui du préfet. Au-delà du cadre départemental, c'est au préfet de zone que revient l'essentiel du pouvoir de décision et, bien entendu, en cas de catastrophe au plan national, ce rôle incombe au ministre de l'Intérieur. Cette doctrine qui s'était dégagée progressivement depuis 1949 et avait débouché en 1952 sur les plans ORSEC, a trouvé un aboutissement dans la loi de 87. Personnellement, je pense que si la France s'est plutôt bien sortie des catastrophes qu'elle a connu, elle le doit très largement à cette doctrine claire qui repose sur l'unité de commandement et la planification des secours. Dans cette perspective, nous avons désormais deux types de plans : les plans ORSEC (organisation générale des secours) et les plans dits d'urgence qui sont des plans particuliers. Ceux-ci se rangent en trois catégories : les plans particuliers d'intervention (sites qui comportent une installation nucléaire, installation à risque, lieux qui présentent des dangers ou des inconvénients graves comme les gares de triage ou les ports...) ; les plans rouges (plans départementaux qui sont destinés à porter secours à des victimes nombreuses : carambolages en chaîne sur les autoroutes ou incendie particulièrement important) ; et les plans de secours spécialisés (plan inondation, plan pollution des eaux intérieures, plan de transport des matières radioactives, plan de transport de matières dangereuses, plan de sauvetage aéro-terrestre, les plans de catastrophes ferroviaires, les plans de spéléo-secours, les plans POLMAR, les plans de catastrophes TGV, etc.).

Nous disposons donc de toute une doctrine de planification, ce qui est une caractéristique française, qui intéresse nombre de nos partenaires étrangers. La loi de 1987 a consacré et formalisé cet apport. Ceci dit, cette loi n'a pas tout prévu et notamment, elle ne précise pas les missions internationales qui sont de plus en plus fréquemment dévolues à la sécurité civile.

IHESI

Avec cette diversité d'interventions, nous en revenons à la question de la spécialisation accrue des personnels et par conséquent à celle de leur formation.

M. Joël LEBESCHU

Oui. Les risques se mondialisent et nous intervenons de plus en plus à l'étranger. Ces interventions sont techniques, ainsi, nos spécialistes de la médecine de catastrophe qui sont intervenus en Arménie et en Iran ont suivi des formations particulières. De même, les pompiers dont les tâches d'assistance et de secours sont beaucoup plus nombreuses que les activités de lutte contre les incendies (90 % de leur plan de charges contre 10 % consacrés aux incendies bâtimentaires) suivent des formations spécialisées. Plus généralement, nous avons diversifié nos types de formation en développant cet outil qu'est l'Institut national d'étude de la sécurité civile basé à Nainville et qui abrite également l'École nationale de formation des officiers de sapeurs-pompiers. Nous assurons des formations spécifiques : lutte contre les feux de forêt (à la fois pour les sapeurs-pompiers professionnels et pour les militaires qui se trouvent dans les unités d'instruction et d'intervention) ; lutte contre les accidents chimiques, contre les risques liés à l'air et à la radioactivité ; sauvetage côtier, etc.

Les problèmes de formation rejoignent inévitablement ceux que pose la diversité des cultures qui se trouvent au sein de la sécurité civile : culture militaire et culture civile, et au sein de la culture civile, deux types de pompiers : les pompiers professionnels (environ 20 000) et les pompiers volontaires (200 000 à 210 000), avec entre les deux, un statut un peu hybride pour environ 1 300 pompiers dits « permanents ».

Pourtant, vous l'admettez, tous doivent avoir la meilleure compétence possible même s'ils n'ont pas les mêmes disponibilités. C'est une difficulté pour les bénévoles qui, en raison de leur activité professionnelle, ne peuvent pas toujours suivre une formation dans les meilleures conditions. Certains employeurs qui préfèrent parfois ne pas recruter de personnels sapeurs-pompiers volontaires ne facilitent pas toujours les choses. Nous sommes en train de travailler sur ce problème, la formation (pensez aux dangers encourus dans la lutte contre les feux de forêt) étant une priorité fondamentale.

IHESI

Quelles sont les grandes masses du budget de la sécurité civile ?

M. Joël LEBESCHU

En arrondissant, le budget de la sécurité civile représente à peu près un milliard de francs qui se répartit de la façon suivante :

- un tiers pour les opérations de lutte contre les feux de forêt, essentiellement l'entretien du parc aérien mais également des subventions aux départements ;
- un tiers pour le fonctionnement de la brigade des sapeurs-pompiers versé sous la forme d'une subvention ;
- un tiers pour le fonctionnement de la direction (UIISC, parc véhicules, infrastructures, études,...).

IHESI

Le nombre de personnels engagés, la diversité des services concernés, la multiplicité des interventions constituent un tableau impressionnant pour le néophyte. Considérez-vous que vous avez les moyens de vos ambitions ?

M. Joël LEBESCHU

Cette question recouvre de nombreux problèmes. Régulièrement, on nous demande si nous avons les moyens de notre action. Précédemment, je vous ai donné, à peu près, le chiffre du budget de la sécurité civile, mais il ne faut pas raisonner seulement en termes de moyens. C'est d'ailleurs le travers dans lequel tombent certains médias chaque année, au moment de la campagne « feux de forêt ». Raisonnons sur l'exemple précis de la lutte contre les feux de forêt avant de revenir au cas général.

Il faut savoir que l'année dernière, 54 000 hectares ont brûlé dans la forêt méditerranéenne. Sur ces 54 000 hectares, 0,3 % des feux, c'est-à-dire exactement six feux, représentent 75 % de la superficie détruite. En fait, soit on parvient à arrêter un feu dans les dix minutes qui suivent son départ et il n'y a pas de catastrophe — on éteint ainsi 80 % des feux —, soit le feu s'étend rapidement et alors la situation devient difficilement maîtrisable. Comparativement au nombre d'incendies déclarés, nous arrivons à un excellent taux d'efficacité. Le problème des feux de forêt est par ailleurs circonscrit dans le temps. Si nous augmentons nos moyens techniques, qu'en ferions-nous le reste de l'année ? A mon avis, nous n'avons pas affaire à un manque de moyens mais à un problème de circonstances climatiques qu'on ne peut pas résoudre en termes de moyens. S'il y a du vent, les avions ne volent pas, il est donc très difficile de maîtriser rapidement le feu. Par ailleurs, c'est souvent lorsqu'il y a du vent que les incendiaires ou les pyromanes se font malheureusement plaisir, si j'ose dire. Les grands incendies ont toujours été provoqués les

jours où nous avons enregistré plusieurs dizaines et voir même plus d'une centaine de départs de feux dans le même temps et dans la même zone. Jamais l'homme ne dominera complètement la nature surtout si une partie de l'espèce humaine se met à aider la nature.

Ceci dit, on peut toujours faire mieux. Précédemment, nous avons distingué la lutte et la prévention. Si la gestion des crises ne pose pas de problèmes en matière d'organisation administrative, puisque seul le ministère de l'Intérieur est compétent (il coordonne toutes les actions au terme de la loi de 87) ; il n'en va pas de même de la prévention où de nombreux ministères sont concernés : notamment le ministère de l'Agriculture qui a en charge tout ce qui tient à la protection de la forêt, le ministère de l'Industrie et de la Recherche, le ministère de l'Environnement et le ministère de la Santé pour l'eau.

Le ministère de l'Intérieur a une compétence exclusive dans un seul domaine, celui des établissements destinés à recevoir le public et les immeubles de grande hauteur, concernés par les incendies bâtimentaires.

La loi de 87 a marqué une étape, elle a formalisé un dispositif mais elle n'a pas pris en compte la nouvelle dimension internationale qui est en train de se développer. Depuis six mois que je suis à la sécurité civile, et j'ai déjà enregistré des demandes pour aller au Bangladesh, en Ethiopie ou au Kurdistan. Nous ne pouvons pas toujours accepter, d'autant plus que l'aide internationale n'est pas notre mission première. L'année dernière, nous avons mené deux missions d'assistance humanitaire : en Roumanie, pour l'organisation logistique des hôpitaux d'enfants, et en URSS pour convoier de l'aide alimentaire. Ce type de missions n'est pas inscrit dans la loi de 87. Tant qu'elles ne tombent pas dans une période de mission hexagonale ou nationale, et notamment lors de la campagne des feux de forêt qui mobilise toutes nos énergies sur deux mois et demi, le problème n'est pas grave et au contraire nous le faisons bien volontiers. Mais la Direction de la sécurité civile, son budget, son organisation n'ont pas été pensés pour l'aide humanitaire. Ce n'est pas sa mission principale. Si cela devait le devenir, il faudrait définir un nouvel organigramme et surtout nous donner de nouveaux moyens. Le domaine de la sécurité où l'exigence du public est de plus en plus forte et les évolutions rapides, nécessite des remaniements structurels et organisationnels fréquents. Prenons une anecdote ; dans la première quinzaine de décembre, des chutes de neige importantes se sont produites sur la vallée du Rhône venues rappeler simplement après trois saisons plus clémentes qu'il y avait un hiver touchant notamment les zones de piémonts ou de plaines. Ainsi, dans les départements de l'Ain, de l'Isère et du Jura, le plan ORSEC a dû être déclenché. Dans un département voisin, une véritable campagne a été menée par les élus qui se sont émus parce que le préfet n'avait pas pris la même décision, les conditions ne la rendant pas nécessaire. Vous entendez ORSEC, et vous croyez les problèmes résolus ou en voie de l'être et vous êtes rassuré. Opérationnel et médiatique se chevauchent et se renforcent mutuellement. Les Canadair ont également cette valeur mythique, l'opi-

nion ne connaît ni les Tracker ni les Fokkers qui remplissent aussi leur rôle dans la chaîne d'intervention. Toujours est-il que le phénomène est très intéressant. Il ne se serait pas produit si les mêmes chutes de neige avaient eu lieu il y a quelques années. La demande d'aide est venue des hameaux isolés, ruraux et principalement des fermes. Aujourd'hui, les fermières ont des congélateurs, ce qui n'était pas le cas auparavant. Or, toutes les maîtresses de maison le savent, lorsqu'il y a une coupure de courant de plus de six heures, vous pouvez jeter le contenu de votre congélateur. Cette anecdote me paraît significative d'un changement d'état de l'opinion publique. L'individu de nos sociétés démocratiques évoluées accepte de moins en moins les défis et les risques, qu'ils soient technologiques ou naturels. On assiste donc à une demande sociale croissante en matière de sécurité civile qui nécessite une augmentation des interventions où des hommes risquent leur vie et la donnent. En matière de risque, la mondialisation va de pair avec une banalisation.

Je vous ai dit que 54 000 hectares avaient brûlé en France l'année dernière ; et tout le monde s'en est ému. Il faut savoir que dans le même temps et avec des moyens de lutte de même nature, plus de 100 000 hectares ont brûlé au Portugal, 175 000 en Italie et 200 000 en Espagne.

IHESI

Je souhaiterais revenir sur votre idée selon laquelle le champ de la sécurité civile n'est pas conflictuel. Peut-on, dans ce cas, affirmer que sur le terrain, en situation de crise, les différents intervenants s'accordent parfaitement ? Si on assiste à une demande de sécurité croissante, la réponse est-elle de plus en plus efficiente ?

M. Joël LEBESCHU

Oui, il n'est pas conflictuel en termes d'objectifs à atteindre. Mais vous avez tout à fait raison, puisqu'il y a une demande croissante de sécurité, comment vont réagir les acteurs chargés d'y répondre ?

Il est nécessaire de se reporter à la loi du 22 juillet 1987 et au décret d'application de mai 1988 qui répartissent les compétences entre le maire, le préfet, le ministre et le directeur de la sécurité civile. Le fonctionnement est assez clair et efficace. Cependant, il faut admettre que le processus de décentralisation va peut-être contribuer à changer les données du problème. Depuis le début des années 1980, des pouvoirs supplémentaires, en matière de sécurité, ont été accordés aux élus locaux. Concrètement, il n'y a pas de réels conflits, et ce malgré la difficulté de certaines situations.

Mais il faut rappeler que les sapeurs-pompiers sont des fonctionnaires communaux, plus rarement départementaux. A partir du moment où les élus fournissent les moyens d'action, ils exprimeront peut-être un jour ou l'autre le souhait d'être les maîtres d'œuvre de l'organisation des secours. Il y aura alors un réel problème ; et nous avons à réfléchir à cet aspect des

choses. Ceci dit, à partir du moment où il y a une unité de commandement, la gestion opérationnelle des crises est non conflictuelle. Si les plans ORSEC, créés en 1952, les plans d'urgence, que l'on a également spécialisés, permettent de se préparer à la crise dans les meilleures conditions, ils ne répondent pas totalement à la gestion opérationnelle de l'accident. La qualité des hommes qui sont aux commandes, mais surtout le principe défendu par le dispositif législatif actuel, selon lequel il n'y a qu'un seul responsable, restent des conditions sine qua non d'une gestion réussie.

En situation de crise, il ne faut pas que l'urgent l'emporte sur l'important. Il faut un responsable qui soit situé au bon niveau, ce n'est pas en évoquant les problèmes à Paris que l'on parvient systématiquement à les régler. Les situations sont toujours mieux réglées sur le terrain, le rôle de Paris dans les grandes crises locales étant de trouver les moyens nationaux de renfort afin de les mettre à la disposition du responsable sur le terrain, rôle qui se révèle essentiel.

IHESI

Je souhaiterais que nous revenions sur l'engagement de la sécurité civile à l'étranger. Vous avez évoqué certaines missions d'assistance, pourriez-vous développer cette partie de votre activité concernant notamment l'exportation de vos méthodes et de votre savoir-faire ?

M. Joël LEBESCHU

S'il y a un domaine dans lequel il faut être modeste, c'est celui de la sécurité civile. Pour paraphraser Astérix, on n'est jamais sûr que le ciel ne va pas nous tomber sur la tête. Le maître mot de la sécurité civile, c'est l'anticipation. Or vous savez pertinemment combien cette tâche est difficile. Il faut toujours tenter de prévoir l'imprévisible, tout en prenant compte de la pression médiatique et administrative. Il est vrai que la France a développé sur le terrain, et sans campagne de publicité particulière, bon nombre d'actions.

Il y a notamment un secteur dans lequel nous sommes particulièrement à la pointe, malgré un budget de recherche relativement limité : celui de la prévention des risques. Nos logiciels, l'organisation du service des secours et la loi du 22 juillet 1987 intéressent toujours beaucoup nos visiteurs. C'est également le cas de notre salle opérationnelle, appelée le CODISC : Centre opérationnel de la direction de la sécurité civile. Il est essentiel d'avoir un lieu qui trouve ses relais dans les services départementaux d'incendies de secours où tout arrive 24 h / 24. Le défaut, peut-être, de notre coopération, soit par facilité de notre part, soit par poursuite des tendances passées, est de s'adresser en majorité aux pays moins développés que nous. Je pense que nous n'allons pas suffisamment voir ce que l'on a à prendre chez les autres. Très honnêtement, je pense que la sécurité civile française est parmi les meilleures organisations possibles,

mais je regrette que nous coopérions un peu à sens unique. Nous n'avons, par exemple, aucun accord de partenariat avec les États-Unis ou le Japon. Les japonais sont venus nous voir avec leurs appareils photos, m'a-t-on dit, ils ont posé plusieurs questions mais n'ont pas vraiment répondu aux nôtres. Il faudrait également développer la coopération avec les pays scandinaves et plus généralement tous les pays industriellement développés, notamment dans le cadre européen. Nous sommes dans un domaine qui évolue constamment, si nous n'observons pas ce qui se fait à l'étranger, outre nos propres recherches, nous reculerons. Si je suis persuadé que nous n'avons qu'une seule chose, malheureusement, à apprendre pour l'instant des soviétiques : la diversité des catastrophes ; je ne suis pas certain que nous soyons meilleur que les japonais ou les américains, et ce qui est plus grave, c'est que je ne le sais même pas. Il faut absolument développer notre collaboration internationale, d'autant que ce domaine n'est pas conflictuel, à l'image de celui de la Croix-Rouge, sans perdre de vue notre mission d'assistance technique.

IHESI

En termes d'engagements, que représentent ces interventions à l'étranger, ces dernières années ?

M. Joël LEBESCHU

La culture de cette maison repose sur le dévouement et la générosité. Les interventions à l'étranger ont donc une nette tendance à se développer. Quand on reçoit un appel nous demandant d'envoyer quelqu'un dans les six heures – c'est le délai d'intervention –, un détachement complètement autonome est prêt à partir. Ce fut notamment le cas dernièrement en Arménie ou en Iran. Un de nos objectifs est d'être totalement autonome, quelque soit le lieu. La Direction de la sécurité civile, malgré des chiffres non négligeables, reste néanmoins limitée dans ses moyens. Ceux-ci n'ont rien à voir, par exemple, avec le potentiel de l'armée. L'essentiel de nos moyens militaires des unités d'intervention (UIISC) se constitue d'appelés, on ne peut donc pas prendre le risque de les envoyer dans des zones où la pacification n'est pas faite. Ainsi, pour les suites de la guerre du Golfe, le chef du service de déminage a été envoyé en mission d'audit à la demande du Koweït mais jusqu'à présent, seuls les moyens militaires ont été engagés, à la fois pour des questions de nombre et de sécurité. De la même façon, nous avons envisagé une intervention de la sécurité civile en faveur des réfugiés Kurdes au nord de l'Iran, or, non seulement l'ampleur de cette tâche faisait qu'elle ne relevait pas des missions de la sécurité civile, mais la zone n'était pas pacifiée. En revanche, nous avons envoyé une équipe au Bangladesh. Je reviens sur ce mot modestie, je crois qu'il ne faudrait pas que la direction cède aux vertiges de la médiatisation parce qu'elle voit son rôle international se développer, parce que sa compétence et son professionnalisme sont reconnus. Il faut encore relever bon nombre de paris qui sont à la dimension des moyens dont nous disposons, ou alors

redéfinir nos missions ; c'est un problème de choix gouvernemental. S'il est décidé d'accroître nos interventions à l'étranger, il faudra avoir une force de frappe humanitaire spécifique. Nous n'en sommes pas là. Il ne s'agit aucunement d'être égoïste, mais nous avons un plan de charges national et nous arrivons à une période où tous nos moyens militaires doivent être mobilisés préventivement pour la campagne feux de forêt. Ce n'est pas parce qu'il a plu davantage que les années précédentes que nous sommes à l'abri des grands incendies. A la fin mai de l'année dernière, 8 000 hectares avaient brûlé, nous en sommes en 1991 à 850, la moyenne annuelle des dix dernières années étant de 4 000. Ces chiffres ne permettent pas pour autant d'être optimiste. Il suffit que les nappes d'eau ne soient pas totalement reconstituées, qu'il y ait du vent, des incendiaires et les mêmes catastrophes peuvent se reproduire. Il y a des choix stratégiques à faire, même s'ils ne vont pas dans le sens de la générosité ou de l'appel médiatique. Il faut proportionner les missions aux outils dont la sécurité civile dispose et aux objectifs fixés, le volet international ne figurant pas en tant que tel dans nos objectifs actuels. Ceci dit, c'est une question qu'on ne pourra pas éviter très longtemps ; que ce soit dans le cadre européen ou à l'égard des pays de l'Est qui constituent un champ extraordinaire en matière de coopération. Ils ont tout à construire et peuvent profiter de l'expérience des autres. Je souhaite donc diversifier la coopération d'une part, envers les pays industriels, et d'autre part vers les pays que leur système institutionnel excluait jusqu'à présent. En termes de missions et donc en termes de moyens, des choix politiques vont devoir être effectués.

IHESI

Avec les partenaires de la Communauté économique européenne, les perspectives d'intégration ont-elles des incidences prévisibles sur l'organisation de votre service et de vos interventions ?

M. Joël LEBESCHU

Si on entend par incidence prévisible, l'application d'un échéancier et des mesures nouvelles d'organisation, il n'en est pas question pour l'instant. L'échéance européenne de 93 se rapproche. Nous participons bien entendu à toutes les instances mais dans le jeu normal du fonctionnement des institutions de la Communauté. Pour le moment, le travail est souterrain. Il est évident que l'Europe sera une des données importantes de la décennie à venir. Les problèmes de la sécurité civile ne peuvent pas être traités exclusivement dans un cadre hexagonal. Pour résoudre des problèmes de moyens et d'efficacité, la Communauté économique européenne va devoir cesser d'être une communauté simplement économique, le terme communauté devant prendre une place plus importante. Cette évolution modifiera le paysage dans les dix années à venir et il faut pour cela, bien s'y préparer, ce que nous faisons. En fonction des forces et des

faiblesses des partenaires de la Communauté européenne, des spécialisations doivent pouvoir être possibles et ce dans un cadre non conflictuel.

IHESI

Pensez-vous à la constitution d'une force de frappe commune ?

M. Joël LEBESCHU

Je pense qu'une « force de frappe » commune peut effectivement dans certaines données de la sécurité civile se constituer.

IHESI

En dehors de ce travail souterrain dont vous parlez, aucune action commune n'a pu être initiée jusqu'à présent, entre différents partenaires européens, par exemple, entre votre direction et votre homologue en Grande-Bretagne ?

M. Joël LEBESCHU

Même si nous menons un travail souterrain, un certain nombre d'actions émergent, notamment à travers l'INESC, l'Institut National d'Etudes de la sécurité civile. L'INESC a organisé toute une série de rencontres qui ont d'abord été bilatérales, puis trilatérales et qui sont désormais européennes, réunissant les responsables des services d'incendies et de secours, de la protection ou de la sécurité civile. Une des difficultés à laquelle nous nous heurtons, est l'absence d'homogénéité entre les organisations en présence. Je caricature à peine, dans les douze pays de la Communauté, il existe, en matière de sécurité civile pratiquement douze types d'organisation. Le frein essentiel au développement de cette coopération réside dans la diversité des structures en présence. Le seul pays, à ma connaissance, doté d'un ministère de la sécurité civile autonome qui ne soit ni ministère de l'Intérieur, ni ministère de la Défense, est l'Italie. Ceci dit, la création d'un ministère n'est pas un gage d'autonomie et d'efficacité. Même lorsque vous organisez une réunion des ministres de l'Intérieur, le dialogue est difficile, le ministre de l'Intérieur français n'ayant pas le même champ de compétence en matière de sécurité civile que le ministre de l'Intérieur italien. Peu d'États ont été historiquement aussi centralisés que le nôtre. Il y a, par ailleurs, des États fédéraux, c'est le cas de l'Allemagne, ou des États à forte tradition militaire.

IHESI

Nous voulions conclure cet entretien de façon ouverte en vous demandant si des questions importantes n'avaient pas été oubliées ou négligées ? Et, en forme de conclusion, comment expliquez-vous que la sécurité civile soit aussi méconnue dans notre pays ?

M. Joël LEBESCHU

Qui vous dit qu'elle est méconnue ? On connaît très bien les composantes de la sécurité civile, mais pas les liens qui les unissent. Les démineurs sont connus, cependant, on ne sait pas toujours qu'ils dépendent de la sécurité civile. Il arrive même que l'on ne sache pas que les sapeurs-pompiers appartiennent à la sécurité civile mais tout le monde les connaît néanmoins et ils ont bénéficié, à juste titre, de 96 % d'opinions favorables de la part de la population, selon les sondages. On connaît les Canadair mais on ne sait pas qu'il existe d'autres avions chargés de la lutte contre les incendies. Il faudra mener des campagnes d'information et de communication car il est vrai que les liens entre nos différents moyens d'actions restent méconnus. Le principal est de toute façon que l'on connaisse les intervenants.

IHESI

La popularité est néanmoins importante, c'est un facteur d'assurance pour les citoyens.

M. Joël LEBESCHU

Il y a plusieurs explications à cette méconnaissance de la sécurité civile. En premier lieu, les appellations et l'organisation ont beaucoup varié dans la période récente. Nous avons également affaire à un plan de charge croissant et en constante évolution, notamment sous la pression d'une demande accrue. C'est peut-être aussi à nous de trouver un nouveau type de communication sans négliger nos objectifs premiers. Il faut parallèlement faire connaître notre structure, nos méthodes, notre fonction et informer et former nos concitoyens dans tous les domaines évoqués. La meilleure façon de gérer les crises, c'est de les prévenir. La prévention est avant tout un problème d'éducation du citoyen et de l'enfant dont on sait que parmi les bipèdes, il est celui qui a le plus fort taux « d'absorption » des messages. Il est donc nécessaire de développer la prévention à l'école. Jusqu'à présent, nous avons souvent privilégié l'aspect opérationnel. Un des volets de la réorganisation auquel je tiens beaucoup, à titre personnel, est le volet administratif. Je crois à l'efficacité du management administratif, indispensable dans une structure comme celle de la sécurité civile. La mondialisation et la diversification des risques nécessitent de passer à un autre type d'organisation. Il faut donner du muscle à ce corps dont le squelette existe et dont les membres sont bien en place.

Cela peut vous sembler loin du sujet de départ mais, pour moi, nous sommes au cœur du problème de la sécurité civile d'aujourd'hui et des dix ans à venir. Je dirai en matière de boutade que ce n'est pas la technocratie qui nous menace, mais l'objectif vers lequel il faudrait tendre. Il nous faut réfléchir à froid en termes d'organisation sur nos missions sans pour autant négliger tous les défis quotidiens.

Annexe 1

Réorientations des structures administratives de la direction de la sécurité civile

Les missions de la direction de la sécurité civile sont définies par la loi (N° 87-565) du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs.

La Direction de la sécurité civile est donc responsable des mesures de préparation, de planification et d'organisation des secours et de la protection des personnes, des biens et de l'environnement face aux agressions de toutes origines dans le domaine accidentel, quelle que soit la nature de celui-ci.

L'organigramme de la direction vient d'être modifié, notamment pour traduire les engagements pris par le ministre de l'Intérieur à l'égard des sapeurs-pompiers. C'est dans cette optique qu'a été créée une **sous-direction des services de secours et des sapeurs-pompiers (SDSSSP)**.

Aux tâches traditionnelles de conception et de gestion (formation, recrutement des officiers de sapeurs-pompiers) du bureau des statuts et des personnels et du bureau de la formation, cette sous-direction ajoutera désormais une fonction d'animation, de diffusion de l'information entre les services départementaux d'incendie et de secours, et de relations avec les associations qui sera du ressort d'un bureau d'étude et de liaisons constitué de chargés de mission.

Il faut aussi noter que cette sous-direction aura la tutelle de l'Institut national d'étude de la sécurité civile, et donc de l'École nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers, avec en perspective la constitution d'un établissement public.

Le nouvel organigramme de la direction a aussi pour objectif de clarifier la nouvelle répartition des fonctions d'organisation et de coordination des secours et de planification définies par la loi de juillet 1987, cette dernière mission étant à présent regroupée dans une seule et même sous-direction, la **sous-direction de la prévention et des plans de secours (SDPPS)**.

La **sous-direction de l'organisation des secours (SDOS)** regroupe ses services et ses moyens pour rationaliser ses fonctions d'organisation et de coordination opérationnelles, notamment en développant ses capacités d'évaluation et de synthèse confiées au bureau de la coordination des opérations auquel est rattaché le **Centre opérationnel de la direction de la sécurité civile (CODISC)**.

Le déminage et le groupement aérien en font partie intégrante.

Dirigé par un officier de l'armée de terre, également adjoint militaire du directeur de la sécurité civile et ayant autorité sur les **unités d'instruction et d'intervention de la sécurité civile (UIISC)**, le **commandement des formations militaires de la sécurité civile (COMFORMISC)** est « mis pour emploi à la disposition du ministre de l'Intérieur » (direction de la sécurité civile). Il apparaît sous cette forme dans l'organigramme fonctionnel de la sous-direction des opérations de secours (SDOS).

Une seule sous-direction fonctionnelle, la **sous-direction de l'Administration et de la modernisation (SDAM)** assure désormais la prégestion des personnels, la logistique immobilière et matérielle des services opérationnels et procède à l'allocation des ressources financières. Aidée d'un comité de modernisation regroupant une dizaine d'agents volontaires de tous grades, elle coordonnera la politique de modernisation de la direction à travers le plan de formation de la diffusion de la bureautique et la mise en place de moyens nouveaux de communication interne.

Les moyens d'intervention de la direction de la sécurité civile

Moyens propres

Ils comprennent :

- 27 avions bombardiers d'eau :
 - . 11 Canadair ;
 - . 13 Tracker dont 6 ont été modernisés avec de nouveaux moteurs à turbine, les 7 autres suivant au rythme de 2 par an ;
 - . 2 Fokker F 27 ;
- 33 hélicoptères (Alouette III, Ecureuil, Dauphin) dont 5 sont équipés en bombardiers d'eau ;
- 3 avions bimoteurs de reconnaissance et de liaison ;
- un parc de 900 véhicules de transport dont 650 de secours et d'intervention ;
- 2 modules d'hébergement en intervention rapide (500 personnes) ;
- 8 stations automatisées et de distribution d'eau (traitement de 125 m³/jour d'eau polluée bactériologiquement) ;
- 3 000 m³ de matériels de secours stockés et entretenus par les établissements de zone (Jarnac, Marseille, Mort-Mare, Méry-sur-Oise) ;
- 4 compagnies régionales d'hébergement (capacité de 2 400 personnes) ;
- 4 UIISC : Brignoles, Nogent-le-Rotrou, Corte, Rochefort soit 1 500 militaires ;
- 19 centres de déminage ;
- 20 bases d'hélicoptères ;

- 1 atelier hélicoptères central ;
- 1 base avions.

Moyens déconcentrés

A cet ensemble, il convient d'ajouter les moyens propres des sapeurs-pompiers (220 000) qui, bien que dépendant des collectivités locales et territoriales, forment la grande masse de manœuvre des secours en France et assurent au quotidien la quasi totalité des missions de sécurité civile.

Viennent s'ajouter à cet important ensemble, les associations départementales de protection civile qui comptent plus de 170 000 secouristes brevetés, ainsi que celles regroupant les maîtres-chiens (recherche en décombres, avalanches, pistage pour la recherche des personnes disparues), les radio-amateurs ou les spécialistes du spéléo-secours.

D'autre part, la direction de la sécurité civile est liée par des conventions avec un certain nombre d'organismes professionnels, notamment dans le domaine de la chimie (convention TRANSAID pour les accidents de transport de matières dangereuses, par exemple) ou dans celui de la logistique (convention avec les compagnies aériennes pour le transport des secours à l'étranger).

Organisation et gestion de l'engagement de la sécurité civile en situation de crise

La sécurité civile relève de la compétence :

- des communes au plan local ;
- de l'État au plan national, interdépartemental et départemental.

Il s'agit donc d'une fonction partagée.

En cas de sinistre ou de menace de sinistre à l'intérieur d'une seule commune, le maire dirige les opérations de secours.

Toutefois, si la crise dépasse les limites d'une commune ou si la situation s'avère non maîtrisable avec les moyens dont il dispose, le maire doit « en appeler à l'administration supérieure ».

L'État détient ainsi un rôle supplétif et complémentaire de celui des maires.

Il revient alors au préfet de département de prendre la direction des opérations de secours dans les cas suivants :

- lorsque les causes d'insécurité affectent la totalité ou plusieurs communes du département ;
- lorsqu'un plan de secours (ORSEC ou plan d'urgence) doit être déclenché ;

— lorsque les autorités municipales n'ont pas pris les mesures nécessaires (pouvoir de substitution).

L'ampleur des risques technologiques et industriels peut nécessiter une coordination des secours à l'échelle de plusieurs départements. Le préfet de zone peut être alors appelé à attribuer au directeur des opérations de secours (préfet de département ou maire) des moyens publics et privés de renfort.

Enfin, lorsque plusieurs départements sont particulièrement exposés à certains risques, le Premier ministre peut confier, en tout ou en partie, au préfet de l'une des régions concernées, les compétences attribuées au préfet de zone.

L'engagement des moyens dépend donc du niveau de coordination où s'arrêtent les décisions et l'emploi des moyens opérationnels.

La plupart des crises sont gérées au niveau départemental, sous la direction des préfets qui sollicitent le cas échéant, auprès des préfets de zone (CIRCOSC) des moyens de renfort nécessaires.

La Direction de la sécurité civile (CODISC) suit ces opérations et intervient soit pour conseiller les préfets de départements, soit pour coordonner l'envoi des moyens extra-départementaux, soit pour mettre à disposition les moyens nationaux de lutte.

Les moyens et les types d'engagements mis en œuvre à l'étranger par la direction de la sécurité civile

La sécurité civile s'engage à l'étranger par « tradition », pourrait-on dire, la France s'étant toujours fait de l'expression active de sa solidarité, un devoir.

Dans ce domaine, la sécurité civile apporte un savoir-faire et une expérience justement renommés.

Si historiquement, la Direction de la sécurité civile a été appelée à intervenir en privilégiant les missions de secours (inondations, tremblements de terre, glissements de terrains, ouragans), c'est-à-dire la rapidité et la technicité dans l'intervention, elle a effectué plus récemment des missions que l'on pourrait appeler d'aide et de soutien aux populations en Roumanie et au Bangladesh.

Quant aux moyens, ils sont multiples, aussi diverses que les catastrophes qui frappent les hommes.

C'est ainsi que les avions bombardiers d'eau de Marignane, équipés de rampes de pulvérisation sont intervenus contre une pollution par hydrocarbure en Italie (défroit de Messine) ou pour traiter des invasions de sauterelles en Tunisie et au Maroc ; mais la direction de la sécurité civile a

aussi assuré la mise en place des camps de réfugiés surinamiens en Guyane, ou l'encadrement des formations locales au Pérou pour arrêter un feu de forêt qui menaçait le site archéologique dit de l'Inca à plus de 2 500 mètres d'altitude.

L'unité de base pour une intervention reste le **détachement d'intervention catastrophe aéromobile (DICA)** soit 60 hommes, 6 tonnes de matériel, 6 chiens de recherche en décombres, unité indépendante sur tous les plans (vivres, transmissions, couchage).

Ce concept tire son origine de l'expérience acquise et notamment des tremblements de terre d'El Asnam, du Frioul, du Mexique, d'Arménie.

La France peut mettre en œuvre dans un délai de 3 heures, 10 DICA provenant des UIISC, de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris (BSPP), du bataillon de marins-pompiers de Marseille (BMPM) et des corps de sapeurs-pompiers.

L'action des DICA s'appuie sur la doctrine française de médecine de catastrophe qui repose sur l'osmose totale entre sauveteurs et médecins de l'avant, les uns et les autres travaillant en équipes pluridisciplinaires et homogènes.

L'efficacité des DICA est renforcée par les **détachements d'appui médicaux ou chirurgicaux (DAC)** provenant soit des sapeurs-pompiers, soit des SAMU ou des UIISC chargés de recevoir et traiter les blessés avant leur évacuation vers l'arrière.

Un nouveau pas vers une médicalisation encore plus intégrée et technique a été franchi avec la mise en place de l'**élément de sécurité civile rapide d'intervention médicale (ESCRIM)**, ensemble autonome formé d'un détachement d'appui médical (DAM), d'un détachement d'appui chirurgical (DAC) et de ses moyens de commandement et de soutien.

Annexe 2

Titre I^{er} de la loi du 22 juillet 1987

Loi n° 87-585 du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs.

L'Assemblée Nationale et le Sénat ont adopté.

Le président de la République promulgue la loi dont la teneur suit :

Titre 1^{er} : organisation de la sécurité civile

Article 1

La Sécurité civile a pour objet la prévention des risques de toute nature ainsi que la protection des personnes, des biens et de l'environnement contre les accidents, les sinistres et les catastrophes.

La préparation des mesures de sauvegarde et la mise en œuvre des moyens nécessaires pour faire face aux risques majeurs et aux catastrophes sont assurées dans les conditions prévues par le présent titre. Elles sont déterminées dans le cadre de plans d'organisation des secours dénommés plans ORSEC et de plans d'urgence.

Chapitre 1^{er} : préparation et organisation des secours

Article 2

Les plans ORSEC recensent les moyens publics et privés susceptibles d'être mis en œuvre en cas de catastrophe et définissant les conditions de leur emploi par l'autorité compétente pour diriger les secours.

Ils comprennent, selon la nature et l'importance des moyens à mettre en œuvre :

- 1) Le plan ORSEC national établi dans les conditions prévues à l'article 6 ;
- 2) Les plans ORSEC de zone établis, pour chacune des zones de défense définies à l'article 23 de l'ordonnance n° 59-147 du 7 janvier 1959 portant organisation générale de la défense, dans les conditions prévues aux articles 7 et 8 de la présente loi ;

3) Les plans ORSEC départementaux établis dans les conditions prévues à l'article 9.

Article 3

Les plans d'urgence prévoient les mesures à prendre et les moyens de secours à mettre en œuvre pour faire face à des risques de nature particulière ou liés à l'existence et au fonctionnement d'installations ou d'ouvrages déterminés.

Les plans d'urgence comprennent :

- 1) Les plans particuliers d'intervention définis à l'article 4 ;
- 2) Les plans destinés à porter secours à de nombreuses victimes ;
- 3) Les plans de secours spécialisés liés à un risque défini.

Les plans d'urgence sont établis dans les conditions prévues par décret en Conseil d'État.

La mise en œuvre d'un plan d'urgence ne fait pas obstacle au déclenchement d'un plan ORSEC, si les circonstances le justifient.

Article 4

Des plans particuliers d'intervention préparés par le représentant de l'État dans le département, après avis des maires et de l'exploitant concernés, définissent les mesures à prendre aux abords des installations ou ouvrages dont les caractéristiques sont fixées dans le décret en Conseil d'État visé à l'article 3. Sont notamment prévues les mesures incombant à l'exploitant, sous le contrôle de l'autorité de police.

Le décret en Conseil d'État visé à l'article 3 fixe également les modalités selon lesquelles les mesures mentionnées au premier alinéa sont rendues publiques.

Article 5

La direction des opérations de secours relève de l'autorité de police compétente en vertu des articles L. 131-1 et L. 131-13 du code des communes, sous réserve des dispositions prévues par les alinéas suivants.

En cas de déclenchement d'un plan ORSEC ou d'un plan d'urgence, les opérations de secours sont placées, dans chaque département, sous l'autorité du représentant de l'État dans le département.

Lorsqu'elles intéressent le territoire de plusieurs départements, qu'il y ait ou non déclenchement d'un plan ORSEC ou d'un plan d'urgence, le Premier ministre peut placer l'ensemble des opérations de secours sous la direction du représentant de l'État dans l'un de ces départements.

Les opérations de secours en mer sont dirigées par le préfet maritime.

Article 6

Le ministre chargé de la sécurité civile prépare les mesures de sauvegarde et coordonne les moyens de secours relevant de l'État, des collectivités territoriales et des établissements publics sur l'ensemble du territoire.

Lorsque les circonstances le justifient, il attribue les moyens publics et privés nécessaires à l'autorité chargée de la direction des opérations de secours.

Le Premier ministre déclenche le plan ORSEC national.

Article 7

Le représentant de l'État dans le département où se trouve le siège de la zone de défense prépare les mesures de sauvegarde et coordonne les moyens de secours publics dans la zone de défense.

Après avis du président de la commission administrative du service départemental d'incendie et de secours des départements concernés, il établit à cet effet un schéma directeur destiné à la formation des personnels et à la préparation des moyens de secours.

Lorsque les circonstances le justifient, il attribue les moyens publics et privés nécessaires à l'autorité chargée de la direction des opérations de secours. Il déclenche le plan ORSEC de zone.

Article 8

Lorsque plusieurs départements sont plus particulièrement exposés à certains risques, les compétences attribuées par l'article 7 au représentant de l'État dans le département du siège de la zone peuvent être confiées par le Premier ministre, en tout ou partie, au représentant de l'État dans l'une des régions où se trouvent l'un ou les départements concernés.

Article 9

Le représentant de l'État dans le département prépare les mesures de sauvegarde et coordonne les moyens de secours publics dans le département.

Il assure la mise en œuvre des moyens de secours publics et privés et, lorsque les circonstances le justifient, il déclenche le plan ORSEC départemental.

Article 10

Pour l'accomplissement des missions qui leur sont confiées par l'article 4 et les articles 6 à 9, les autorités compétentes de l'État, chacune en ce qui la concerne, peuvent procéder à la réquisition des moyens privés de secours nécessaires.

Article 11

La commune pour le compte de laquelle une réquisition a été faite est tenue, dans le délai d'un mois à compter de la demande qui lui est adressée, de verser à la personne requise ou, en cas de décès, à ses ayants droit une provision proportionnée à l'importance du dommage subi du fait des actes exécutés dans le cadre de cette réquisition.

La commune est tenue de présenter à la victime, ou à ses ayants droit en cas de décès, une offre d'indemnisation dans un délai de trois mois à compter du jour où elle reçoit de celle-ci la justification de ses préjudices. Cette disposition est applicable en cas d'aggravation du dommage.

Les recours dirigés contre les décisions, expresses ou tacites, prises par les communes sur les demandes mentionnées aux alinéas précédents sont portés devant le tribunal administratif territorialement compétent. Le président du tribunal ou un membre du tribunal délégué à cet effet statue dans les quinze jours.

Les dispositions de la section V-1 du chapitre II du titre II du livre 1^{er} du code du travail sont applicables dans les rapports entre le salarié requis, victime d'un dommage résultant d'une atteinte à la personne, et son employeur.

Article 12

Les obligations auxquelles sont assujettis les détenteurs de moyens de publication et de diffusion sont fixées dans un code d'alerte national défini par décret.

Article 13

Les dépenses directement imputables aux opérations engagées par l'État, les collectivités territoriales et les établissements publics, ainsi que les charges supportées par les personnes privées, sont remboursées par la collectivité publique qui a bénéficié des secours.

Ces dispositions ne font pas obstacle à l'application des règles particulières de prise en charge des dépenses des services d'incendie et de secours dans le cadre du département. Toutefois, en cas de déclenchement d'un plan ORSEC, les dépenses exposées par l'État et ses établissements publics d'une même zone de défense ou, lorsqu'il est fait application de l'article 8, d'une même région ou d'un ensemble de départements exposés à certains risques, ne donnent pas lieu à remboursement, sauf lorsque des modalités particulières de répartition de ces dépenses ont été fixées dans le cadre d'une convention ou d'une institution interdépartementale.

Lorsque des moyens publics de secours sont mis en œuvre par le Gouvernement au profit d'un État étranger, les dépenses exceptionnelles supportées par les collectivités territoriales et par les établissements publics sont à la charge de l'État.

Article 14

I. L'article 101 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions est abrogé.

II. L'article 96 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne est ainsi rédigé :

« Art. 96 – Lorsque, pour assurer le service public de secours, les opérations de sauvetage en montagne nécessitent la conduite d'une action d'ensemble d'une certaine importance, le représentant de l'État dans le département peut mettre en œuvre un plan d'urgence, ainsi qu'il est prévu par l'article 3 de la loi n° 87-565 du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs ».

Chapitre II

Dispositions relatives aux services d'incendie et de secours

Article 15

I. La première phrase du quatrième alinéa de l'article 56 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 précitée est complétée par les mots : « et sous réserve des dispositions de l'article 17 de la loi n° 87-565 du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs ».

II. Le cinquième alinéa du même article est complété par les dispositions suivantes :

« Il contrôle et coordonne l'ensemble des services d'incendie et de secours du département, des communes et de leurs établissements publics. Il est chargé de la mise en œuvre des moyens de lutte contre l'incendie et de secours relevant du département, des communes et de leurs établissements publics, sous l'autorité du maire ou du représentant de l'État agissant dans le cadre de leurs pouvoirs respectifs de police ».

Article 16

Les services d'incendie et de secours sont chargés, avec les autres services concernés, des secours aux personnes victimes d'accidents sur la voie publique ou consécutifs à un sinistre ou présentant un risque particulier, et de leur évacuation d'urgence.

Article 17

Les officiers de sapeurs-pompiers non professionnels et, par dérogation aux dispositions de l'article 40 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant

dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, les officiers de sapeurs-pompiers professionnels sont nommés conjointement dans leur emploi et leur grade par les autorités compétentes de l'État, d'une part, et de la collectivité territoriale d'emploi, d'autre part.

Ces dispositions sont applicables aux chefs de corps et chefs de centre non officiers.

Article 18

Le paragraphe I de l'article 51 de la loi n° 84-594 du 12 juillet 1984 relative à la formation des agents de la fonction publique territoriale et complétant la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale est ainsi rédigé : « I. — L'organisation des services départementaux d'incendie et de secours et des corps de sapeurs-pompiers communaux, intercommunaux et départementaux est fixée par décret en Conseil d'État ».

Article 19

Les sapeurs-pompiers non professionnels atteints de maladies contractées ou de blessures reçues en service dans les conditions prévues par les articles L. 354-1 à L. 354-11 du code des communes bénéficient des emplois réservés en application de l'article L. 393 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre.

Article 20

Ont la qualité d'élèves commissaires de police à la date du 12 septembre 1985 les inspecteurs divisionnaires et les commandants de la police nationale ayant figuré sur la liste arrêtée par le ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation le 12 septembre 1985.

Sont validés les actes accomplis par ces fonctionnaires en qualité d'élèves commissaires ou de commissaires stagiaires antérieurement à l'entrée en vigueur de la présente loi.

Annexe 3

Arrêté du 11 juillet 1991 portant organisation et attributions de la direction de la sécurité civile

Le Premier ministre, le ministre d'État, ministre de la Fonction publique et de la Modernisation de l'Administration, et le ministre de l'Intérieur,

Vu la loi n° 45-01 du 24 novembre 1945 relative aux attributions des ministres et à l'organisation des ministères, modifiée par le décret n° 59-178 du 22 janvier 1959 relatif aux attributions des ministres ;

Vu la loi n° 87-565 du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs ;

Vu le décret n° 87-389 du 15 juin 1987 relative à l'organisation des services d'administration centrale ;

Vu le décret n° 88-286 du 24 mars 1988 relatif au commandement des formations militaires de la sécurité civile ;

Vu l'avis du comité technique paritaire central du ministère de l'Intérieur en date du 5 avril 1991 ;

Vu l'avis du comité technique paritaire ministériel du ministère de l'Intérieur en date du 18 avril 1991.

Arrêtent :

Article 1^{er}

La direction de la sécurité civile comprend :

- l'inspection de la sécurité civile ;
- la sous-direction de l'Administration et de la modernisation ;
- la sous-direction de la prévention et des plans de secours ;
- la sous-direction des services de secours et des sapeurs-pompiers ;
- la sous-direction des opérations de secours.

Elle dispose pour emploi du commandement des formations militaires de la sécurité civile.

Article 2

L'inspection de la sécurité civile contrôle l'ensemble des services de sécurité civile et veille à l'observation par ces services des textes législatifs et réglementaires en vigueur.

Elle propose en tant que de besoin toutes mesures propres à augmenter l'efficacité de ces services en matière d'organisation, d'instruction, d'équipement et d'engagement opérationnel de leurs moyens.

Enfin, elle procède à toutes missions d'enquête et de contrôle jugées utiles.

Article 3

La sous-direction de l'Administration et de la modernisation anime la politique de management et assure la gestion des ressources humaines.

Elle gère pour emploi les personnels d'État affectés dans les services de la sécurité civile. Elle prépare et exécute le budget de la direction, conseille les services dans le domaine juridique, gère les matériels et les infrastructures, anime et coordonne les actions de développement de la bureaucratie.

Article 4

La sous-direction de la prévention et des plans de secours procède aux études et recherches portant sur l'ensemble des risques.

Elle participe aux actions de prévention et à l'élaboration des réglementations en matière de sécurité.

Elle définit la doctrine et le cadre de la planification des secours.

Elle prépare les mesures à mettre en œuvre pour faire face aux risques naturels et technologiques.

Article 5

La sous-direction des services de secours et des sapeurs-pompiers anime et coordonne la formation des sapeurs-pompiers et assure la promotion des enseignements de la sécurité civile, en liaison avec les associations qui y concourent.

Elle participe à l'élaboration des textes concernant les services déconcentrés de la sécurité civile et les services d'incendie et de secours ; participe à l'élaboration des textes relatifs au service national civil effectué dans ces services ; assure la gestion des directeurs départementaux des services d'incendie et de secours et des officiers de sapeurs-pompiers ; assure la gestion des personnels du service national civil ; procède aux études et assure l'information nécessaire à l'amélioration du fonctionnement des services de secours.

Elle assure la tutelle de l'Institut national d'études de la sécurité civile.

Article 6

La sous-direction des opérations de secours prépare, anime et coordonne les actions de secours visant à la sécurité des personnes et des biens ainsi que celles visant à la protection de la forêt contre l'incendie.

Elle participe aux autres actions de protection de l'environnement.

Le centre opération de la direction (CODISC) lui est rattaché.

Elle met en œuvre les moyens nationaux civils et les formations militaires de la sécurité civile ; elle coordonne l'emploi des moyens opérationnels territoriaux de la sécurité civile ; elle participe à la définition et à la gestion des réseaux de transmissions, d'alerte et des systèmes informatiques opérationnels ; elle concourt à l'élaboration de la doctrine et des textes relatifs à la médicalisation des secours ; elle participe aux actions internationales de secours.

Article 7

L'arrêté du 28 novembre 1986 modifié portant organisation et attributions de la direction de la sécurité civile est abrogé.

Article 8

Le directeur général de l'Administration et le directeur de la sécurité civile sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent arrêté, qui sera publié au *Journal officiel* de la République française.

Troisième partie

ACTUALITÉ DE LA RECHERCHE

Notes bibliographiques

Miroirs déformants

Susanna BARROWS, *réflexions sur la foule en France à la fin du XIX^e siècle*, Paris, Aubier, 1990 (1991 Yale University), 226 p.

À l'orée du vingtième siècle (1890-1900), alors que la Troisième République vit une période de turbulences et est attaquée de toute part, de nouvelles disciplines scientifiques font leur apparition pour essayer de comprendre et apporter des solutions à ce malaise social.

L'une d'elle, la psychologie des foules, malgré sa mise à l'écart du système universitaire, va très rapidement influencer de nombreux domaines (histoire, littérature, sociologie).

Hypolite TAINÉ (*Les Origines de la France contemporaine*) et Émile ZOLA (*Germinal*) sont les pionniers de la psychologie des foules. S'ils se retrouvent dans leurs horribles descriptions de la foule, ces deux auteurs s'opposent quant à l'interprétation qu'ils font de tels mouvements ; alors que la foule n'inspire que peur, horreur et dégoût à TAINÉ, ZOLA la considère avec sympathie. À ses yeux, « leurs actes de violence sont une réaction sauvage, mais compréhensible à un système déshumanisant à vrai dire immoral. L'avertissement de ZOLA est clair : réduire les hommes à l'état de bêtes rend inévitable une revanche bestiale. »

Leurs successeurs, S. SIGHELE, H. FOURNIAL, G. TARDE, et G. LE BON, ne remettent pas en cause ces descriptions de la foule. Ils essayent tout simplement de rendre scientifiques et de théoriser ces écrits précurseurs.

Après une période de recherches et de polémiques (en particulier entre TARDE et SIGHELE), c'est à Gustave LE BON, excellent vulgarisateur, qu'il reviendra de diffuser ces thèses. Utilisant les travaux de ses prédécesseurs et le paradigme hypnotique il met en place dans la *Psychologie des foules*, une méthode qui permet aux meneurs d'apprendre à manipuler un groupe.

Susanna BARROWS dans cet ouvrage, partant de ces multiples écrits, tente à travers ces « miroirs déformants » de retrouver « l'exactitude de l'image qu'ils nous renvoient ».

En effet si les approches des auteurs sont différentes on peut tout de même retrouver des points communs à tout ces écrits :

- une justification scientifique c'est à dire définir les lois du comportement humain grâce à divers paradigmes (hypnotisme, sociologie psychiatrie, anthropologie) ;

– une vision des foules toujours terrifiante. (TAINE : « bêtes au galop, alcooliques déchaînés l'écume à la bouche, des babouins assoiffés de sang ». ZOLA : « bête bavante en rut ». TARDE : « vers monstrueux qu'agitent des pulsations ». FOURNIAL et SIGHELE : « bête humaine castratrice ».) ;

– une conscience aiguë des soulèvements et de la violence dans la vie politique et sociale de la France contemporaine.

La peur du socialisme et des ouvriers focalise la pensée conservatrice sur les manifestations et les phénomènes de foule que cela engendre. Par l'étude de ces phénomènes, les « scientifiques » espéraient construire une science du comportement des masses afin de mieux les contrôler. « La psychologie des foules expliquait l'échec d'une aristocratie intellectuelle, sans avoir à mettre en question ni la valeur de ses œuvres ni ses convictions politiques. Le cauchemar de la foule a permis à ces hommes de réaffirmer leur propre supériorité tout en expliquant leur impuissance dans l'arène politique et auprès de l'opinion publique. »

Au delà d'une tentative de rationalisation et d'explication par la science de phénomènes humains, on peut ainsi découvrir toute l'ampleur d'un malentendu volontaire ou involontaire entre deux sociétés qui s'ignoraient. La foule violente menaçante dangereuse pour la conservation de la société n'était pas toute la foule, mais seulement un type de foule bien particulier ; une assemblée de bourgeois au théâtre, un défilé d'étudiants en colère, la circulation des populations dans les villes etc.. constituent aussi des foules. Mais elles ne furent jamais étudiées, jamais prises en compte dans les théories scientifiques. Seules les foules ouvrières grévistes et manifestantes furent montrées du doigt. En ce sens elles servirent de bouc émissaire à un pouvoir qui n'arrivait pas à résorber le malaise social de cette fin de siècle.

Née d'un trop grand écart entre une réalité sociale difficile vécue par la majorité d'une population sans pouvoir et une réalité sociale sublimée par quelques intellectuels et hommes politiques détenteurs de tout le pouvoir, la psychologie des foules vulgarisée par Gustave LE BON devait permettre, à quelques hommes qui surent exploiter ces idées, de fonder des régimes d'extrême droite.

Finalement cette vision de la foule n'est que le prolongement de tout un courant de pensée qui, au XIX^e siècle, n'a vu dans le peuple des villes que des êtres dangereux pour la survie d'une société créée et dominée par la bourgeoisie. Une seule évolution est à noter dans ce courant : la définition de plus en plus précise du danger. Nous sommes passés des classes dangereuses du milieu du XIX^e à la foule dangereuse et bestiale de cette fin de siècle.

Philippe RUER
IHESI

Sauver son honneur, rapports sociaux en milieu urbain défavorisé

Claire CALOGIROU, Paris, 1990, 150 p.

Cet ouvrage est une contribution de plus à la connaissance des populations des quartiers défavorisés. L'auteur, ethnologue au Centre de recherche interdisciplinaire de Vaucresson, laboratoire associé au CNRS et au ministère de la Justice visait, à travers cette enquête, à mieux comprendre les rapports sociaux internes à un champ résidentiel particulier : une ZAC (Zone d'aménagement concertée) située en périphérie d'une commune de la banlieue parisienne à l'image fortement négative du fait même de l'histoire de son implantation, de celle de son peuplement et de la composition sociale et ethnique de sa population.

Plus particulièrement, il s'agissait pour l'auteur de comprendre la manière dont les jeunes vivent leurs relations quotidiennes.

Dans son introduction retraçant en outre l'historique de la ZAC, l'auteur nous annonce que son analyse est centrée sur ce qu'elle pense être le principe des rapports microsociaux : le ragot.

Selon elle, « le ragot, fonctionnant sur le modèle opératoire des sociétés méditerranéennes, est un moyen de porter atteinte à l'honneur des familles ». Mais, surtout, « dans ce monde d'homogénéité sociale négative, la manipulation du ragot vise à établir un processus de surclassement de soi / déclassement des autres ».

Le ressort essentiel au bon fonctionnement du ragot est la « visibilité » des jeunes dans le champ résidentiel. En investissant les places et les espaces publics de la ZAC, ils s'offrent au regard et au jugement des adultes et se trouvent être ainsi au cœur de l'enjeu même des rapports sociaux résidentiels sur le thème des capacités éducatives respectives des parents. L'auteur qualifie ces jeunes de « médiateurs ».

Suivent ensuite cinq chapitres dont on ne comprend pas toujours la logique d'articulation.

Le premier chapitre retrace l'histoire, maintenant malheureusement classique, de l'évolution sociale de la ZAC : l'arrivée de plus en plus nombreuse d'étrangers et les tensions qui en découlent, la faiblesse des revenus des familles, la fuite de celles qui ont la chance de pouvoir aller habiter ailleurs, la captivité des autres.

Dans le deuxième chapitre, l'auteur développe son analyse de la place des jeunes dans les rapports microsociaux et des relations jeunes/adultes décrites le plus souvent en termes de conflits. La drogue, l'alcool, la délinquance sont les trois principaux éléments autour desquels vont être évaluées les capacités éducatives des parents dont la critique constitue bien souvent la trame du discours. Pour alimenter l'argumentation, « les

familles vont utiliser le ragot afin de porter atteinte à l'honneur des autres familles ». C'est, selon l'auteur, l'élément qui articule les rapports sociaux dans la cité.

Le troisième chapitre, très court, est en fait centré sur l'honneur et le processus de dénigrement dont il peut faire l'objet à travers le ragot.

Le quatrième chapitre s'attache à décrire les pratiques sociales des jeunes. L'auteur en repère trois catégories :

- être sur les places, être dans le ragot ;
- quitter la cité, fuir le ragot ;
- être chez soi, lieu intime, neutre.

Comme les précédents, ce chapitre manque d'illustrations qui auraient apporté de la force à la démonstration. L'écriture complexe et parfois confuse gêne la lecture, les références bibliographiques trop nombreuses alourdissent l'analyse qui, souvent juste, n'est pas mise en valeur.

On a du mal par exemple à comprendre quelles ont été les personnes interviewées, combien, dans quel cadre (familial, extrafamilial, scolaire,...), sur quelle durée, etc.

L'ouvrage aurait sans doute gagné, si la présentation des trajectoires individuelles regroupée dans le cinquième chapitre était venue appuyer l'analyse plutôt que d'en être déconnectée.

A l'heure où les jeunes des banlieues crient leur malaise et leur ras-le-bol de l'exclusion économique et sociale, cette enquête, un peu ancienne certes, nous apprend peu de choses sur les aspirations et les désirs des jeunes, sur leur place aussi bien dans l'espace résidentiel que dans la société française. L'analyse du ragot comme unique forme de contrôle social de la cité demeure un peu courte et aurait mérité d'être plus explicite.

Catherine GORGEON

IHESI

Urban crime : global trends and policies

*Hernando GOMEZ BUENDIA, (sous la direction de),
Université des Nations Unies Éditeur, Tokyo, 1989, 449 p.*

L'ouvrage est une présentation de recherches, faisant un état de la délinquance et des politiques réductionnistes dans huit capitales : Bangkok, Singapour, Tokyo, Bogota, San José du Costa Rica, Lagos, Nairobi, Varsovie, représentant des pays sur quatre continents.

Édité par l'Université des Nations Unies, le livre se présente sous la forme d'un rapport contenant les huit études monographiques précédées de

considérations théoriques sur les apports récents de la sociologie criminelle et suivi d'une conclusion à finalité comparative.

Pour tenter d'unifier la production des huit équipes de chercheurs, tous originaires des pays étudiés, un plan type avait été imposé, comprenant une description et une analyse du contexte urbain, un état de la criminalité dans la ville, un regard sur l'action de police, une évaluation des politiques publiques dans les domaines de la prévention et de la répression. Il a été diversement respecté.

Le commanditaire, à savoir les Nations Unies, a privilégié les études de cas dans les pays en voie de développement afin de constituer un corpus de connaissances faisant en général défaut mais aussi parce que ces pays consacrent à la lutte contre la délinquance une grande part de leurs ressources (10 à 20 % du PNB selon les cas contre 4 à 7 % dans les pays développés).

Pour quantifier la délinquance, les équipes de recherche ont adopté la notion de « criminalité ordinaire » en rassemblant les principaux crimes et délits contre les personnes, contre les biens ainsi que les délits sexuels.

Malgré cette définition commune, les variations entre les taux de criminalité enregistrés par la police sont telles, d'un pays à l'autre, qu'elles laissent sceptique quant à l'homogénéité des produits statistiques comparés (en 1983, 111 crimes et délits constatés pour 100 000 habitants à Lagos, 259 à Bangkok, 1 120 à Tokyo, 1 635 à Singapour, 1 280 à Bogota, 2 725 à Varsovie, 6 000 à San José du Costa Rica et 9 000 à Nairobi).

Manifestement, on aurait dû s'inquiéter des modes de fabrication des statistiques avant de comparer des séries de chiffres dont les modes de recueil et la signification diffèrent sans doute très profondément d'un pays à l'autre.

En termes d'évolution, la délinquance enregistrée dans les 8 capitales a une tendance à croître à des rythmes moyens annuels se situant entre 1 et 5 % depuis 10 ans. Une exception : Tokyo qui enregistre une décroissance de la criminalité sauf en matière de vols de deux roues.

Concernant les aspects plus qualitatifs de l'insécurité et des moyens de prévention et de contrôle, les études monographiques sont d'un niveau inégal, se limitant bien souvent à une description de l'organisation des agences judiciaires et de police ainsi qu'à une brève analyse des politiques publiques. Il est vrai que travaillant dans des pays où la recherche sociologique est quasiment absente, les auteurs n'ont eu que peu de matériaux pour évaluer les différents dispositifs décrits, à l'exception du Japon.

Des huit tableaux pointillistes dressés sur la criminalité urbaine on extraira certaines données qui nous ont semblé mériter attention :

— l'image de la police dans le public est très contrastée selon les pays : à un taux de confiance élevé en Asie (Singapour et Tokyo notamment)

comparable à celui enregistré en Europe s'oppose un sentiment de défiance majoritairement véhiculé en Afrique et Amérique Latine en raison, semble-t-il, du comportement jugé violent et souvent corrompu des agents. Le sentiment de défiance est également le plus fort dans les pays où le statut de policier est socialement et matériellement peu valorisé (un policier de grade moyen à Lagos perçoit un salaire de 140 dollars mensuels) ;

- les caractéristiques du contrôle social au Japon constituent, très vraisemblablement, l'élément explicatif majeur de la stagnation, (voire de la récession pour de nombreux groupes d'infractions) de la criminalité urbaine. Les auteurs expliquent comment, dans ce pays, se combinent d'une part un contrôle social formel au sein du système normatif mêlant tradition et modernité et d'autre part un contrôle social plus informel incluant la famille, les communautés locales, les entreprises, les groupes professionnels ;

- seuls les pays asiatiques semblent avoir développé avec succès des stratégies de police spécifiques pour contrôler et prévenir la délinquance dans les grandes villes :

- . en 1983 les forces de police urbaine de Singapour ont été disséminées selon une cartographie sociale étudiée en 91 mini-commissariats de 30 agents en charge du bien-être d'une communauté ne dépassant pas 30 000 résidents ;

- . au Japon s'intensifie la politique des « kobans », sorte de super flottage réparti sur 1300 postes de police ouverts en permanence. Outre le quadrillage urbain, la fonction des « kobans » est de délivrer des prestations de police dûment répertoriées parmi lesquelles des visites domiciliaires systématiques auprès des résidents ;

- dans toutes les villes étudiées cohabitent des politiques de prévention générale et de prévention situationnelle. Les résultats enregistrés sont semble-t-il fort contrastés dépendant largement de la capacité à mobiliser la communauté des habitants. Encore une fois les performances des pays asiatiques en ce domaine ne sont pas la règle commune. Et Singapour qui comprend 28535 groupes « de vigilance voisinale » opérant dans 2612 blocs d'immeubles couvrant 61 % de la population de la ville fait figure d'une « Mecque du contrôle communautaire ».

En fin d'ouvrage, les auteurs recensent les initiatives innovantes en matière de lutte contre la criminalité urbaine y compris dans les domaines de la politique pénale et carcérale sans toutefois pouvoir tirer de cet exercice comparatif un quelconque enseignement puisqu'une fois encore font défaut les mécanismes d'évaluation.

On retiendra de cet ouvrage qu'il s'agit moins d'un exercice comparatif réussi sur l'insécurité dans certaines grandes villes que d'une source d'informations ponctuelles sur les dispositifs sécuritaires en place.

Éric CHALUMEAU
IHESI

Police and policing, contemporary issues

Dennis Jay KENNEY, New-York, Westport, Connecticut, Ed. Praeger, 1989, 296 p.

Il importe de remarquer dès l'abord que cet ouvrage ne comporte pas un principal auteur. M. KENNEY est l'éditeur, au sens américain du terme, d'une collection de 21 articles ; ceux-ci sont précédés d'une brève introduction par M. KENNEY et d'une conclusion par M. Sam WALKER. Cette collection de textes repose sur le constat que de 1960 à 1989 la police américaine a fait l'objet de transformations importantes et a été la cible d'ambitieuses réformes, qui n'ont été que très incomplètement réalisées. Le but de l'ouvrage édité par M. KENNEY est de refléter les changements qui sont intervenus et de faire état des principales réformes qui ont été proposées. Tous les textes qui composent ce volume se réfèrent sur un mode exclusif à la situation américaine. Les problèmes rencontrés par les autres corps policiers ne sont pas abordés.

Cette collection de textes comporte six parties. On mesurera la difficulté de rendre compte de 23 chapitres d'un livre à l'intérieur d'une recension de dimension modeste. Nous tenterons de résumer la teneur générale de chacune des parties du livre et de nous pencher de plus près sur un certain nombre de contributions dont le contenu nous semble plus intéressant pour un public non américain. Il nous sera donc impossible de traiter en détail de chacun des textes que contient ce volume.

Le titre de la première partie est « Les caractéristiques de la police et de son travail ». Ce titre est relativement trompeur car il s'agit pour l'essentiel de textes qui traitent des personnes qui font partie des corps policiers. Quatre sujets sont abordés. Le premier est celui de l'évolution du recrutement d'éléments féminins au sein des corps policiers américains. D'après l'auteur de ce texte, Susan E. MARTIN, les effectifs ont crû de 2,6 % en 1978 à 8,8 % en 1986. Il est encore plus important de noter que les femmes ont accompli des progrès sensibles au sein de la hiérarchie policière et qu'elles constituent maintenant un pourcentage plus élevé qu'il n'y a 8 ans au sein des officiers (de 1978 à 1986 les pourcentages relatifs aux femmes pour ce qui est de leur présence aux différents paliers de la hiérarchie policière ont au moins tous doublé). Le texte de MARTIN identifie en outre les obstacles à ce qu'il y ait suffisamment de femmes dans les corps policiers. Chris ESKRIDGE se penche sur le problème du niveau de scolarisation des personnes qui sont recrutées dans les corps policiers. Il remarque que ces personnes n'ont pas besoin d'un diplôme d'études supérieures (college degree) pour être embauchées dans la police. Néanmoins, un nombre croissant de policiers possèdent maintenant de tels diplômes. L'auteur discute les avantages et les inconvénients d'avoir une force policière plus scolarisée et il recommande de ne recruter que des policiers qui ont fait quatre années de « college ». Le texte de Mc

LAUGHLIN et BING traite d'un propos similaire à celui d'ESKRIDGE. Ils examinent les pratiques de sélection, d'entraînement et d'encadrement qui prévalent dans les divers corps policiers. Leur examen les a conduit à deux conclusions : il n'existe pas de politique qui effectue un lien cohérent entre sélection, entraînement et encadrement (en d'autres mots, les politiques sont cloisonnées) : ce cloisonnement est encore plus visible si l'on tient compte de la grande diversité des corps policiers américains, qui n'ont pas de politique ni de standard communs dans les domaines précités. Cette partie se clôt par un texte de INVALID and KENNEY qui s'interrogent sur l'opportunité de soumettre les recrues policières à des tests psychologiques, afin de dépister les candidats qui seraient inaptes à cette fonction. Ils recommandent que toutes les nouvelles recrues soient soumises à des tests psychologiques, mais que l'on use de souplesse en déterminant les scores en-deçà desquels un candidat est rejeté.

La seconde partie est consacrée aux méthodes traditionnelles de la police. La plus traditionnelle de ces méthodes est la patrouille motorisée. Cette méthode repose sur la croyance que la visibilité policière a des effets dissuasifs. Cette croyance a été très sérieusement entamée par la plus célèbre des expériences relatives aux stratégies policières. Il s'agit de l'expérience de Kansas City*, qui est rapportée ici par ses auteurs (KELLING, PATE, DIECKMAN et BROWN). Pour l'essentiel, cette expérience a consisté à soumettre divers quartiers de Kansas City à des stratégies policières différentes (ces quartiers se comparaient en tout point par rapport à leur taux de criminalité). Certains quartiers firent l'objet d'une stratégie pro-active : le nombre des voitures de police qui patrouillaient a été doublé et parfois même triplé. D'autres quartiers firent l'objet d'une stratégie purement réactive : la police n'intervenait que sur appel du citoyen. Finalement, une troisième région joua le rôle d'un groupe-contrôle, le niveau de patrouille policière demeurant le même que dans la période qui a précédé l'expérience. Les auteurs résument de cette façon les résultats de l'expérience de Kansas City : « le résultat essentiel de l'expérience en patrouille préventive est le suivant : augmenter ou diminuer le nombre de patrouilles préventives routinières n'eut, à l'intérieur du cadre de l'expérience, *aucun* effet sur le crime, sur le sentiment de sécurité éprouvé par le citoyen, sur les attitudes de la collectivité envers la police par rapport aux services qu'elle fournissait, sur le temps d'intervention de la police et sur le nombre des accidents de circulation » (p. 54).

Les autres textes de cette partie sont écrits dans le même esprit décapant que l'on trouve dans l'expérience de Kansas City. Le texte de CORDNER, sur la patrouille, nous révèle que la plus grande partie du temps d'un patrouilleur consiste en du « temps libre » (uncommitted time), dont il peut disposer à sa guise. Les patrouilleurs usent de ce temps libre ou non dirigé de façon très différente (surveillance du trafic routier, conduite

* NDLR : des extraits de ce rapport ont été publiés dans la rubrique « Chronique Etrangère » *Cahiers de la Sécurité Intérieure* n° 5.

automobile pour se relaxer, activités personnelles non reliées au service, repas, réunions avec d'autres patrouilleurs).

Viennent en second lieu dans les activités des patrouilleurs des tâches de nature cléricale. Toutefois, lorsque les policiers entrent en contact avec les citoyens, ils passent plus de temps à résoudre des problèmes de type criminel qu'à prodiguer des services sans relation avec le crime. Cette dernière affirmation de CORDNER contredit la croyance habituelle que la police passe plus de temps à fournir des services qu'à réprimer le crime. Il n'en reste pas moins que la plus grande partie du temps de travail de la police n'est pas consacrée à la répression du crime ni même à des contacts avec les citoyens. Dans un texte très intéressant, John BURROWS discute le succès que rencontre la police à résoudre des crimes de cambriolage. On sait que ces crimes sont parmi ceux pour lesquels la police obtient les taux de solution les plus bas. BURROWS a remarqué une très grande variance dans les taux de solution auxquels parviennent divers corps de police américains par rapport au nombre de cambriolage. Il conclut son examen par l'affirmation que les taux de solution sont une indication profondément artificielle du résultat des opérations policières et qu'ils sont davantage le produit de politiques internes à un corps policier que celui des opérations. Par exemple, certains corps policiers obligent les cambrioleurs qu'ils arrêtent à révéler tous les cambriolages auxquels ils ont participé dans le passé (sous la pression policière, des cambrioleurs sont amenés à confesser des crimes qu'ils n'ont pas commis). Cette politique produit une inflation artificielle des taux de résolution du cambriolage. C'est un texte de KUYKENDALL qui clôt cette partie de volume. Ce texte consiste en un certain nombre de remarques sagaces sur le travail des enquêteurs. KUYKENDALL affirme que la variable la plus influente pour ce qui est de la probabilité qu'une affaire sera résolue est sa simplicité. La raison de son affirmation n'est pas le truisme que ces affaires sont plus faciles à résoudre ; KUYKENDALL affirme de façon beaucoup plus radicale que les enquêteurs évitent systématiquement de s'occuper d'affaires qu'ils perçoivent comme complexes et qui, en conséquence, ne font l'objet d'aucun traitement policier.

La troisième partie de l'ouvrage est considérée par son éditeur comme étant la plus intéressante. Elle consiste en des recherches empiriques sur le résultat de l'application de tactiques innovatrices dans le champ des opérations policières. Cette partie s'ouvre sur un important texte de ECK et SPELMAN sur la nécessité de pratiquer une approche de type « problem solving » dans la police (on aura reconnu que cette approche s'inspire fortement des travaux de GOLDSTEIN). Cette approche réside dans l'application d'une séquence d'étape dans la détermination de la nature des opérations de la police, soit, l'identification des principaux problèmes, leur analyse, la détermination de la réponse à y apporter et, finalement, l'évaluation du succès de l'opération. Un problème est essentiellement défini par les notions de récurrence et de concentration d'événements. Deux autres articles de cette partie de l'ouvrage illustrent bien cette

conception du problème policier. Un premier article de SHERMAN traite essentiellement des zones à forte densité de criminalité (zone doit s'entendre en son sens le plus restrictif ; il s'agit souvent d'une simple adresse). SHERMAN prend son point de départ dans la constatation que 3 % des 115 000 adresses de la ville de Minneapolis fait l'objet de 50 % des 321 174 appels que reçoit la police de cette ville dans une année. Il estime que des stratégies particulières doivent être élaborées pour policer ces zones à très haute densité d'incidents criminels. Les stratégies qu'il propose sont au nombre de deux. D'abord identifier les points chauds d'une ville — ils ne s'imposent pas toujours avec évidence — et ensuite définir des tactiques d'intervention pro-active dans ces lieux. Un second texte, dont les auteurs sont MARTIN et SHERMAN, nous fournit une seconde illustration de la notion de concentration. Il ne s'agit pas cette fois de lieux problématiques mais de personnes qui commettent un pourcentage disproportionné des délits dans une ville. L'article de MARTIN et SHERMAN consiste à décrire le programme ROP (Repeat Offenders Project, Projet contre les récidivistes) élaboré par la police de Washington D.C. et d'en évaluer les résultats. Ce programme repose pour l'essentiel sur l'identification de cibles pour la police — des personnes identifiées comme récidivistes — et sur la prise de mesures spéciales pour procéder à leur arrestation. L'évaluation du programme a montré qu'il augmentait la probabilité qu'un récidiviste soit arrêté. Cependant, ce type de programme pose de sérieux problèmes au niveau de l'éthique et du respect des droits de l'homme. Cette partie du volume comporte un article très intéressant de PATE sur les programmes de « police communautaire » — police de proximité — qui ont été mis en place à Baltimore. Les modalités, ainsi que les résultats de ces programmes, font l'objet d'une description détaillée, que nous ne pouvons nous permettre de rapporter dans le cadre étroit d'une recension.

Les dernières parties de l'ouvrage présentent un intérêt moindre. La quatrième partie de l'ouvrage s'intitule « policer la police ». Malheureusement, cette partie traite de problèmes dont la spécificité est presque exclusivement américaine. Les articles de BLECKER et de LEUCI traitent essentiellement de deux problèmes qui sont liés à la répression du trafic de la drogue : l'empiétement de personnes innocentes et la corruption policière. Il est intéressant de remarquer que LEUCI est le personnage principal d'un ouvrage documentaire sur la corruption policière. Ce livre a donné lieu à un film qui a obtenu un grand succès aux États-Unis « The Prince of the City » ; LEUCI fut dans la réalité ce « Prince de la ville ». L'article de WELSBURD, Mc EKROY et HARDYMAN traite de problèmes dont l'intérêt est moins étroit. La question qu'ils soulèvent est celle du type de contrôle qui doit être exercé sur des policiers qui se livrent à un travail communautaire (des *flotiers*). Les contrôles qui s'exercent actuellement sur les policiers sont de nature disciplinaire et bureaucratique et ils présupposent que l'organisation policière fonctionne de façon militaire. Or, les auteurs constatent que les *flotiers* jouissent d'une grande flexibilité dans leur travail et qu'ils ne fonctionnent d'aucune façon comme des

militaires. En conséquence, les contrôles qui s'exercent présentement sur eux sont inadéquats.

La cinquième partie du livre éditée par KENNEY concerne l'implication des citoyens non policiers dans l'application des lois. Encore une fois, les questions soulevées sont spécifiques du contexte américain. Les articles de Lisa SLIWA et de KENNEY présentent des vues opposées du phénomène de la constitution de milices civiles et de groupes d'auto-défense, comme par exemple « les Guardian Angels » (les Anges Gardiens). Lisa SLIWA est la femme de Curtis SLIWA, le fondateur des « Guardian Angels » aux États-Unis, et elle l'assiste dans ses tâches à l'intérieur du mouvement des Anges Gardiens. Elle présente donc une perspective favorable à ces groupes, alors que KENNEY y voit un danger pour la renaissance d'une justice sauvage. Cette partie du livre s'ouvre par un article de Denis P. ROSENBAUM qui trace un bilan de la plus grande partie des programmes de police communautaire réalisés aux États-Unis. L'un des constats les plus inattendus de ROSENBAUM est que le style communautaire de la police peut résulter assez souvent dans une augmentation plutôt que dans une diminution du sentiment d'insécurité éprouvé par les citoyens. ROSENBAUM est l'un des deux spécialistes américains de l'évaluation de ces programmes (l'autre spécialiste est Wesley SKOGAN).

Nous ne dirons rien de la sixième partie du livre qui concerne la syndicalisation et le processus d'accréditation des forces policières américaines. Ces articles ne se comprennent que par rapport au contexte des États-Unis. Cette partie se termine par un texte de TAYLOR sur la gestion des systèmes d'information et de communication mis en place au sein des corps policiers. Il s'agit d'un texte qui traite sur un mode abrégé des problèmes abordés par Peter K. MANNING dans un ouvrage dont nous avons fait la recension pour ce numéro des *Cahiers de la sécurité intérieure*.

Le livre comporte une conclusion rédigée par M. Sam WALKER, qui est un historien. Celui-ci soutient que les forces policières américaines ont été soumises à trois vagues de réformes. On a d'abord voulu changer le type de personne qui faisait partie d'un corps policier. Ces réformes ont porté sur le recrutement et l'entraînement. On a ensuite tenté de changer la structure des organisations policières par l'établissement de programme de police de proximité et d'un mode plus précis de gestion de la discrétion policière. La plus récente vague de réformes vise la nature du mandat de la police, que l'on tente de redéfinir en faveur d'un « problem solving » plus large que la répression du crime. Cette vague de réformes est aussi le produit d'un nombre important d'arrêts de la Cour Suprême des États-Unis, dont le but était d'encadrer de façon plus étroite l'exercice du pouvoir policier. La conclusion que tire WALKER de ces réformes est de nature relativement mélancolique : « le gain majeur, on doit le reconnaître, réside plutôt dans la sagesse que nous avons acquise que dans l'amélioration de la police. Nous avons une bien meilleure idée de ce qu'est la police. Nous avons un sentiment beaucoup plus profond de ce que la police ne peut pas accomplir ».

Il nous est impossible de fournir une évaluation de chacun de ces textes. Dans leur ensemble, ils présentent un panorama compréhensif et juste des principales questions qui sont débattues en relation avec la police aux États-Unis. Néanmoins, la conjoncture évolue de façon suffisamment rapide pour que quelques-une des affirmations contenues dans ce volume soient actuellement problématiques et même dépassées. Par exemple, les conclusions apparemment granitiques de l'expérience de Kansas City sont remises en question dans les travaux poursuivis par Wesley SKOGAN (voir *Policing Disorder*, qui est son dernier ouvrage). Les conclusions de ROSENBAUM sur la relation entre la police communautaire et la montée du sentiment d'insécurité sont également remises en cause (parfois dans les propres travaux ultérieurs de ROSENBAUM). En conclusion donc, la lecture de ce livre apporte une masse utile d'informations mais le lecteur n'est pas invité à penser qu'il sera complètement à date pour ce qui est des développements les plus récents en rapport avec la police américaine, s'il se contente de lire l'ouvrage édité par KENNEY.

Jean-Paul BRODEUR

*Directeur Centre international de criminologie comparée
Université de Montréal*

La Gestion de crise, outils de réflexion à l'usage des décideurs

Patrick LAGADEC, Mc Graw-Hill, Paris, 1991, 326 p.

L'attention du public est régulièrement attirée par les médias sur des événements exceptionnels consécutifs à des accidents ou des catastrophes d'origine naturelle ou technologique, sur les éventuels problèmes pour la santé à consommer tel ou tel produit, sur les menaces de boycott visant telle ou telle entreprise etc.

Images parfois impressionnantes et commentaires souvent alarmistes concourent à un conditionnement de l'opinion sur ces événements qui dans certains cas se transforment en véritables crises pour les pouvoirs publics ou les état-majors d'entreprises.

La gestion des crises devient dès lors un enjeu vital pour les décideurs confrontés à de telles situations.

Il devenait urgent qu'ils puissent disposer de repères et d'éléments de réflexion. C'est aujourd'hui chose faite avec la parution d'un ouvrage que l'on ne saurait trop leur recommander de parcourir régulièrement et d'inciter leurs collaborateurs à faire de même.

La gestion des crises, outils de réflexion à l'usage des décideurs de Patrick LAGADEC, dissèque, analyse et synthétise tous les aspects et les pièges des

situations de crise et mieux vaut l'avoir lu avant. Pendant la crise, vous n'en n'auriez pas le temps, même si la conception de l'ouvrage permet une lecture rapide des points clés de chaque chapitre, après il serait trop tard !

Dans son ouvrage, l'auteur nous entraîne doucement dans l'univers du complexe. Il nous avait déjà fait toucher du doigt les difficultés à faire face aux grands accidents technologiques, dans cet ouvrage, il va plus loin.

Dépassant le cadre strict des accidents technologiques majeurs, il poursuit sa propre réflexion en allant bien au-delà des études de cas. Il nous fait profiter de ses acquis et de ceux de nombreux acteurs dont il rassemble ici les points de vues et les avis par des synthèses point par point.

La lecture de ce livre est un parcours initiatique dont le terme doit favoriser la lecture d'événements particuliers susceptibles de « dégénérer ». Il ne s'agit pas de donner une recette toute faite de la gestion de ce type de situation extrême mais de permettre au lecteur d'affiner sa capacité à l'appréhender, le décrypter afin de trouver les réponses les plus adaptées pour faire face.

L'initiation débute par l'apprentissage de la crise. Qu'est-ce qu'une crise ? est la première question posée par l'auteur qui nous conduit peu à peu, à l'aide d'exemples et de témoignages, à prendre la mesure de la situation.

Quand l'accident classique est dépassé, que tous les repères sont anéantis, quand l'heure n'est plus à poser des questions mais à apporter des réponses autant que faire se peut justes et rapides, tout est réuni pour la confrontation avec l'événement majeur. En 150 pages tout est dit sans emphase, sans détour ni fioriture.

Patrick LAGADEC donne ici toute la mesure de sa réflexion et nous fait profiter de son expérience. La mise à niveau est sans concession mais elle s'avérera payante pour le lecteur. Sa capacité à décrypter l'anormalité de toute situation délicate, à lire la complexité de l'événement sont des atouts très précieux car, comme le montre l'auteur, la crise se nourrit des habitudes, du poids du passé, du stress ; la crise a sa propre dynamique, elle nécessite une réponse stratégique appropriée, thème que l'auteur traite dans la seconde partie de ce livre.

Tout d'abord un premier message : « éviter une disqualification immédiate face à la situation » et créer un climat propice au fonctionnement de l'équipe chargée du traitement de la situation, évidence ! Bien sûr, mais il n'est pas aussi simple que cela de prendre pied dans la crise et les premiers actes doivent être posés sans délais et à bon escient.

Second message : prendre du recul afin de rester maître de la situation. La gestion de crise s'apparente aussi à la médecine : il s'agit de traiter les causes du mal et non ses effets. Ces deux messages peuvent être facilement pris en compte par le décideur et son équipe à condition de suivre les repères posés par l'auteur qui sont autant de jalons sûrs pour s'engager dans la conduite même de l'événement et savoir le traiter jusqu'au bout en prenant en compte l'après-crise.

Reste l'apprentissage dont Patrick LAGADEC écrit : « le plus difficile est de très loin l'apprentissage « culturel » à l'univers de crise ». Il ne sera pas possible, en effet, de traiter le dossier par le seul recours à des achats de matériel, ni même à coups de réorganisations. Le point prioritaire est de transformer les habitudes, les références de fond qui déterminent les attitudes et les actions des intervenants...

Il faut donc privilégier le travail à ce niveau « culturel ». Ensuite les adaptations logistiques ou de structures pourront être greffées avec quelque chance de succès ».

La lecture de ce livre est une première pierre pour l'évolution des mentalités, d'autres seront encore nécessaires et l'on peut faire confiance à Patrick LAGADEC pour poursuivre l'œuvre entamée, car encore long est le chemin à parcourir.

Mais en attendant, le plus sûr conseil qui puisse être donné aux décideurs et à tous ceux qui sont concernés par la gestion de crise, est de se procurer ce livre essentiel.

Alain LE SAUX

Directeur scientifique du Comité international métropolis risques majeurs

Symbolic communication, signifying calls and the police response

Peter K. MANNING, London, England, Ed. The Mit Press, 1988, 309 p.

L'ouvrage de Peter MANNING porte sur les systèmes de communication utilisés par les corps policiers pour recevoir les appels du public, pour communiquer avec celui-ci et, également, pour échanger des messages entre policiers. Prise dans toute son ampleur, la thèse de MANNING s'énonce comme suit : « on pourrait inférer de notre examen des systèmes de communication utilisés par la police, que la culture professionnelle du policier constitue une réalité tertiaire qui intègre le monde primaire des événements au monde secondaire ou officiel des archives (de la police). Cette culture professionnelle entre dans une relation dialectique tant avec le monde primaire qu'avec le monde secondaire ». (P. 241).

Ceux qui sont familiers des ouvrages antérieurs de Peter MANNING – *police Work* (1977) et *The Narc's Game* (1980) – auront reconnu une thématique familière aux travaux de MANNING. Selon cette thématique, l'univers policier est habité par une dissociation profonde entre la production des apparences pour le public et le fonctionnement officieux mais réel de l'appareil. Ce thème a été développé au niveau des opérations par les deux premiers livres. Dans ce troisième livre – MANNING se réfère à ces trois livres comme formant une trilogie – il se propose « d'identifier, d'explicitier et de démontrer comment une série de facteurs déterminés

s'ajoute au contenu de messages pour structurer la communication au sein d'une organisation », (p. XIII) cette organisation étant bien sûr la police.

Le livre de MANNING a été généralement bien reçu dans le monde anglo-saxon (voir les recensions de VECCHIA, 1990 ; FIELDING, 1990 et ELLIS, 1989). Il s'agit d'un travail qui recèle une part de sophistication qu'on n'est nettement pas habitué à rencontrer dans les ouvrages de sociologie de la police. En effet, peu de sociologues de la police sont cités dans ce livre si ce n'est des chercheurs comme SHEARING, HOUGH, JORGENSEN, HULBERT, EKBLOM et HEAL, qui se sont penchés sur un aspect ou un autre des systèmes de communication utilisés par la police. Les auteurs le plus souvent cités appartiennent à ce chantier récemment défriché qu'est la sémiotique (Umberto ECO, Pierre GUIRAUD, Roland BARTHES et Ferdinand de SAUSSURE ; on trouve même des renvois relativement inattendus à l'œuvre de Jacques DERRIDA, à celle de DELEUZE et GUATTARI, et à celle des philosophes C. S. PIERCE et L. WITTGENSTEIN ; même Jacques LACAN est mis à contribution).

Le livre révèle d'une autre façon son caractère excentrique. S'inspirant de l'exemple de romanciers tels que Italo CALVINO, Jorge Luis BORGES et Mario VARGAS LIOSA, MANNING nous propose divers points d'entrée dans son ouvrage et diverses séquences de chapitres à suivre pour le lire, selon que notre intérêt premier est la police et la justice criminelle, ou la théorie des organisations, ou l'ethnographie, ou enfin la linguistique structurale (p. XV). Pour les fins de ce compte-rendu, nous avons lu le livre selon le mode d'emploi habituel, c'est-à-dire d'un couvercle à l'autre.

Sans qu'il nous fournisse vraiment une explication de ce choix, MANNING a décidé de comparer deux services de police de taille similaire (ils comptent de 5 à 6 000 hommes). Le premier de ces services, dénommé BPD (British Police Department), est situé en Angleterre ; le second dénommé MPD (Midwest Police Department) est situé aux États-Unis. Utilisant pour l'essentiel les techniques de l'ethno-méthodologie, MANNING a consacré quelques quatre années à faire la collecte de ces données (de janvier 1979 à février 1983). Il a passé de nombreuses heures dans les centres de réception des appels de ces deux services policiers.

Nous avons déjà énoncé la thèse de MANNING à l'effet que la valeur de vérité d'un message est subvertie par l'opération des facteurs qui sont extrinsèques à la véridiction. Ces facteurs, que Manning identifie comme des variables, sont : les modes de codage et de classification des messages reçus par les citoyens, la technologie utilisée, le rôle et les tâches des acteurs au sein de ces systèmes de communication et, finalement, les interprétations que font ces acteurs des messages reçus. Ces acteurs eux-mêmes, sont regroupés en trois sous-systèmes, celui des opérateurs du système de communication, celui de leurs contrôleurs et celui des policiers qui sont dépêchés sur la scène d'un incident pour y effectuer une intervention. Tous ces acteurs appliquent « des règles sociales et des règles de travail, dérivées en partie de leur culture professionnelle (occupational

culture). Ces règles structurent les messages et leur donnent une figure indépendamment de la forme et du contenu propre de ces messages » (p. 4).

Le livre de MANNING est divisé en trois parties, d'inégale longueur. La première partie intitulée « métaphore » constitue un énoncé de méthode dans le domaine de l'analyse du langage. Cet énoncé de méthode allie des aperçus qui sont empruntés à la linguistique structurale, à la sémiotique et à la théorie de l'information. Cette partie du livre n'est qu'à moitié réussie. Elle suppose une familiarité avec la sémiotique que bien peu de ses lecteurs devraient posséder (la sémiotique de PIERCE, dont l'obscurité est notoire, est résumée en deux paragraphes — p. 4). D'autre part, ceux qui sont familiers des méthodes de la sémiotique, trouveront que MANNING en fait parfois un usage inutilement complexe et trop idiosyncratique.

La deuxième partie est dévolue des analyses synchroniques des systèmes de communication mis en place dans les forces de police respectivement désignés comme BPD (la police britannique) et MPD (la police américaine). Cette partie est de loin la plus développée du livre et elle consiste en des analyses très fouillées de la façon dont l'information initialement fournie par des citoyens est reconstruite à l'intérieur des systèmes de communication utilisés par les forces policières. Pour l'essentiel, ces analyses de deux corps policiers parviennent au même résultat : la primauté des acteurs sur la technologie qu'ils utilisent. De façon attendue, ce sont les Américains qui utilisent une technologie plus avancée que les Britanniques. Néanmoins, l'importance du facteur humain est aussi considérable aux États-Unis qu'en Grande-Bretagne.

La dernière partie du livre consiste en des analyses diachroniques du fonctionnement des systèmes de communication utilisés par les deux forces policières sous examen. D'une façon plus importante, cependant, cette dernière partie du livre présente le résultat des analyses conduites et tire les conclusions qui en suivent. Nous reprendrons brièvement les principaux résultats et les conclusions qu'ils engagent, au niveau de la police.

La teneur principale des conclusions de MANNING est de souligner l'importance des acteurs du système par rapport à la technologie qu'ils utilisent et dont on pourrait croire par erreur qu'elle résout automatiquement tous les problèmes de communication entre la police et le public. MANNING a d'abord trouvé que le jugement qui était porté par les opérateurs du système sur la crédibilité des citoyens qui faisaient des appels téléphoniques et, conséquemment, sur la confiance qu'ils pouvaient avoir en eux était absolument déterminante pour le traitement futur de ces appels. Les appels logés par des personnes qui ne gagnent pas la confiance de l'opérateur sont classés sans suite, ce qui résulte parfois en de véritables tragédies (voir p. 235 pour un appel classé sans suite, alors que son auteur fut violé et son mari assassiné).

MANNING a ensuite découvert que les systèmes de communication étaient utilisés d'une façon ludique par les opérateurs et leurs contrôleurs. Ils étaient, par exemple, utilisés pour transmettre les scores d'événements sportifs ou pour simuler des catastrophes qui n'existaient en réalité pas.

Troisième résultat : l'information qui est effectivement enregistrée dans les banques de données sur lesquelles sont branchées ces systèmes, est profondément sélective. MANNING va jusqu'à affirmer l'existence d'une dualité de l'univers policier. Un premier monde officiel trouve son mode d'existence dans les archives. Un second monde, qui est trop souvent l'envers du premier, n'existe que dans la mémoire des policiers, cette mémoire étant redoutablement difficile à desceller. Le premier monde semble constituer d'enchaînements légaux marqués du sceau de la nécessité, alors que toute la part de contingence dans laquelle baignent les opérations policières font l'objet d'une censure complète.

Finalement, le résultat des interventions policières qui est effectivement enregistré « par les opérateurs de ces systèmes de communication, ne sont ceux qu'ils perçoivent : avoir une relation directe avec la résolution d'un problème de nature criminelle. La part du temps policier qui est consacrée à la résolution d'un problème de cette nature n'excède en général pas 15 % de leur tâche. Ceci donne la mesure de l'incomplétude des données contenues dans les banques de données construites à partir des systèmes de communication policier.

Les conclusions qui suivent de ces observations sont les suivantes. Comme nous l'avons déjà remarqué, la première de ces conclusions constitue l'un des thèmes majeurs du livre. MANNING veut contrer l'illusion que le recours massif à des technologies nouvelles va résoudre de façon conquérante tous les problèmes de communication qui se posent par rapport aux opérations de la police. Or, le résultat de ses analyses tend à démontrer la part décisive de l'intervention humaine dans l'utilisation de ces systèmes. La première conclusion de MANNING est donc que la solution aux problèmes de communication entre toutes les parties qui constituent une situation au sein de laquelle la police doit intervenir, ne doit pas être recherchée dans un surcroît de technologies mais dans un investissement dans le perfectionnement de ceux qui sont les opérateurs et les utilisateurs policiers de cette technologie. Dans la foulée de cette première conclusion, MANNING propose que l'interface des règles technologiques et des règles issues de la culture professionnelle des policiers devrait faire l'objet d'un examen plus attentif.

La seconde conclusion concerne la recherche en sciences sociales proprement dite. MANNING remarque avec raison qu'un nombre considérable de recherches trouvent leur matière première dans les dossiers de la police et dans les banques de données statistiques édifiées par la police. De façon attendue, MANNING souligne que la recherche repose de cette façon sur un sous-bassement fragile. En effet, nous avons vu à plusieurs reprises à quel point l'information qui était retenue pour des fins d'enregistrement par la

police l'était à partir de considérations extrinsèques à la valeur de vérité de cette information. Les considérations les plus déterminantes sont celles qui sont relatives à la gestion et à l'Administration des corps policiers plutôt qu'au contrôle du crime (p. 239).

Dernière conclusion. MANNING radicalise son affirmation sur l'incomplétude des archives policières. Elles sont, prétend-il, autant une source de savoir qu'une source d'ignorance. L'information recueillie par la police n'est cependant qu'une source peu transparente de savoir. Par contraste, c'est sans ambiguïté, que la censure qui s'exerce dans la constitution des fichiers de la police, est une source de non savoir.

Bien qu'il soit d'une lecture assez ardue — « mortifère » est l'expression utilisée par VECCHIA, 1990 — l'ouvrage de MANNING constitue une contribution absolument essentielle à la sociologie de la police. MANNING a raison de prétendre que tous ses devanciers dans l'examen des systèmes de communication policiers n'ont abordé leur étude que de façon partielle. Il faut faire à MANNING l'hommage de reconnaître qu'il présente une analyse en gros complète des systèmes de communication policiers.

Le plus grand mérite de ce livre est de rompre la fascination qu'exerce sur les chercheurs l'intervention policière comme telle. Dans sa nature et dans son existence même, cette intervention est largement prédéterminée par un processus qui commence avec l'appel du citoyen et qui se termine avec l'interprétation que fait le policier sur le terrain par l'ordre d'intervenir qu'il reçoit par sa radio. Tout ce processus est essentiellement de nature cognitive et de nature organisationnelle. Tous ces aspects de l'opération policière, qui impliquent un travail sur la représentation plutôt que l'application banale de la force physique, méritent de faire l'objet d'études aussi rigoureuses et aussi bien documentées que celle de Peter MANNING.

Jean-Paul BRODEUR

Directeur du Centre international de criminologie comparée Université de Montréal

Notes

DESMOND (Ellis), a Review of symbolic communication : Signifying calls and the police response by Peter K. MANNING. *Criminal Justice Review*, 1989, vol 15, N° 2, pp. 269-270.

FIELDING (Nigel), a Review of symbolic communication : signifying calls and the police response by Peter K. MANNING. *British Journal of Criminology*, 1990, vol. 30, pp. 391 -392.

VECCHIA (Joan Vera), a Review of symbolic communication : signifying calls and the police response by Peter K. MANNING. *American Journal of Sociology*, 1990, vol. 95, January, pp. 1 093-1 094.

Fraudes. Techniques et Répression dans le monde

Bruno MORSELLI, Jacqueline TAMINIAU, Office international de librairie, Bruxelles, 1990, 461 p.

C'est à l'évidence un objectif extrêmement ambitieux que se sont assignés Bruno MORSELLI et Jacqueline TAMINIAU puisque, comme l'indique déjà son titre — *Fraudes. Techniques et répression dans le monde* — prétend à une certaine exhaustivité sur son champ d'application.

Inutile de préciser que cette ambition ne s'est pas pleinement concrétisée, à commencer parce que le phénomène global des fraudes dans le monde n'est sans doute pas réductible au contenu d'un seul ouvrage, fut-il épais.

En fait, à part le chapitre II qui traite de la fraude informatique d'une manière didactique et bien renseignée, les autres chapitres constituent un corpus de connaissances assez complet pour éclairer le contribuable belge sur toutes les manières, légales, para-légales, ou illégales, d'échapper au fisc de son pays voire à ceux des pays voisins.

En effet, malgré une introduction plutôt humaniste du Procureur du Roi de Belgique et une protestation préalable de neutralité de la part des deux auteurs, ces derniers montrent assez vite la finalité réelle de leur démarche.

Ils admettent qu'un des buts de l'ouvrage est « de mettre en lumière certains mécanismes de planification qui doivent vous permettre, en toute légalité, de rendre vos impôts supportables. Et parfois de les éliminer ». Il est de fait que cet objectif est susceptible d'assurer un lectorat confortable, d'autant que l'ouvrage est d'un style simple, d'une présentation aérée et qu'il se lit comme un roman.

M. Bruno MORSELLI qui cumule les métiers, d'expert-comptable, de professeur de fiscalité, d'expert auprès des tribunaux, de journaliste et d'écrivain développe une idéologie où il distingue une fraude de nature intrinsèquement délictueuse, de l'évasion fiscale, qu'il ne considère *in fine* que comme un moyen d'auto-défense des citoyens spoliés par un « impôt punitif ».

Les deux auteurs prennent d'ailleurs appui sur l'opinion, majoritaire selon eux, de leurs concitoyens, remarquant qu'il « est également frappant de constater que comme l'Italien, le Belge ne considère nullement la fraude fiscale comme un délit grave » et qu'il se sent globalement « parfaitement absout par la simple évocation de la pression fiscale globale et intolérable à laquelle il est soumis ».

Le plan de l'ouvrage, par ailleurs très solidement documenté dans certains domaines, est basé sur la progression de connaissances nécessaires au lecteur pour se décider à pratiquer « l'ingénierie fiscale » chère aux auteurs, celle-ci étant qualifiée de « sport cérébral de haut vol », quand ce

n'est pas « d'ensemble de techniques de suivi pour temps fiscalement difficiles ».

Après une vingtaine de pages traitant de la pression fiscale dans l'Histoire, le premier chapitre traite de la fraude de manière générale mais aussi sous un angle plus particulier qui est celui du régime de responsabilité auquel sont astreints les administrateurs, les gérants de sociétés, les experts-comptables et les conseillers fiscaux en Belgique et en France.

Les principaux types de fraudes « parfaitement cadrés par le fisc » sont indiqués au lecteur, qu'il s'agisse d'achat au noir, de stocks non-évalués, d'opérations fictives, d'abus de biens sociaux, de minoration de salaires, ou autres.

De manière logique, les chapitres III, IV, V et VI traitent respectivement des paradis fiscaux, des méthodes des chasseurs de fraudes, d'exemples d'ingénierie fiscale, du blanchiment et du choix d'un refuge.

L'ensemble de ces chapitres mêle des points de droit pénal ou fiscal, certaines informations pouvant s'apparenter à des « conseils utiles » et d'autres à des révélations, ainsi que des anecdotes illustrant telle ou telle méthode de fraude ou de répression spécifique.

Le niveau global des sous-chapitres, très nombreux, (plus de deux cents au total) est extrêmement divers, se situant suivant les cas entre un très bon niveau de connaissance et une vulgarisation assez sommaire.

Manifestement, les auteurs sont très à l'aise dans le domaine fiscal, que ce soit au niveau des législations et des réglementations ainsi que des moyens de les contourner. Ils manifestent une connaissance approfondie des différents fisco de l'Europe du Nord et de leurs pratiques, qu'il s'agisse de prévention, de transaction ou de répression.

Pour sa part, le fisc français, dont « les pouvoirs invraisemblables » sont dénoncés, bénéficie de 25 pages consacrées à son activité, qui semble considérée par les auteurs comme symbolique de celle de la branche spécialisée du pouvoir séculier d'un « enfer fiscal ». Certains « épiphénomènes de la fiscalité délirante que connaissent les français » comme les méthodes d'infiltration et de délation employées par les services du ministère des Finances sont pris à parties avec entrain, et illustrés d'exemples précis.

Dans un autre domaine, les différents moyens pratiques d'accéder à des terres peu ouvertes aux chasseurs de fraudes (Suisse, Luxembourg, Îles Anglo-Normandes, Liechtenstein pour l'Europe, paradis fiscaux des Caraïbes et proche-orientaux) pour y ouvrir des comptes protégés sont explicités avec une maestria consommée.

Pour rester dans le secteur fort du livre, la synthèse sur la fraude informatique et ses liens avec les différents systèmes judiciaires apporte sans doute une valeur ajoutée dans un domaine encore assez peu théorisé.

En revanche, les auteurs se sont vus obligés de faire référence à certains grands trafics passés (Pizza Connection, par exemple) ou présents, issus directement de la grande criminalité transnationale, et c'est là visiblement un domaine qui leur est peu familier.

De plus, pour l'ensemble de leur ouvrage, Bruno MORSELLI et Jacqueline TAMINIAU ont fait preuve d'un européocentrisme avéré : seulement 14 lignes consacrées au Japon et aucune sur l'ensemble des Pays de l'Est, à l'exception d'un sous-chapitre consacré au « hacking » exercé par le KGB aux États-Unis.

Ces deux aires géographiques sont cependant particulièrement présentes sur la mappemonde de la fraude, mais le livre n'en rend pas compte, sans doute à cause d'un problème de format et de sources qui, bien souvent, n'existent encore qu'à l'état embryonnaire.

Quoi qu'il en soit, *Fraudes. Techniques et Répression dans le monde* est un livre qui présente une utilité certaine pour les fraudeurs virtuels ainsi d'ailleurs que pour les chasseurs de fraudes. Pour les lecteurs qui n'appartiendraient à aucune de ces deux catégories, il fournit cependant un vaste panorama de la planétarisation du village financier, pour intervertir les termes chers à Mc LUHAN.

Patrick GLORIEUX
IHESI

Entre logeurs et logés

Michel PERALDI, Michel ANSELME,
tome 1 : « *Les figures de la dégradation* », CERFISE, 1987, 109 p. ,
tome 2 : « *L'épreuve territoriale* », CERFISE, sept. 1989, 163 p. ,
tome 3 : « *Le lien sécuritaire* », CERFISE, déc. 1989, 148 p.

Ces ouvrages sont des rapports scientifiques de recherches financées par le ministère de l'Équipement du Logement, de l'Aménagement du territoire et des Transports, direction de la construction. Les recherches se déroulent au début des années 1980 et portent sur la cité HLM ainsi que sur les rapports entre le logeur, c'est-à-dire l'institution, et les logés. Le premier tome aborde les questions du délabrement des cités et des réponses qui ont été apportées. Le second tome constitue principalement une étude statistique approfondie d'une cité. Le troisième et dernier tome se présente sous la forme d'une étude monographique d'une cité HLM. Certes, les recherches se concentrent sur une cité HLM et il est difficile de les étendre aux problèmes des banlieues, mais les principes dégagés et les idées-forces sont riches d'enseignements.

Ces ouvrages rassemblent une masse brute de renseignements statistiques, enregistrant des faits peu contestables même si leur interprétation peut être discutée.

L'étude statistique porte sur la cité des Flamants à Marseille de 1973 à 1984. Elle recense principalement les entrées et les sorties des habitants, telles celles des couples en fonction de leur catégorie socioprofessionnelle, de leur âge, du nombre de leurs enfants. Cette étude permet plusieurs observations intéressantes :

- 1) la population fait plus référence à la permanence qu'à la mobilité, c'est à dire que de nombreuses personnes, arrivées en 1973, habitent toujours la cité. En outre, la part de la mobilité apparaît comme une nécessité car elle est essentiellement liée à la profession, dans le cas de la mutation d'un fonctionnaire par exemple, et à la situation familiale, notamment lorsque la famille s'agrandit. La mobilité résulte donc rarement d'un choix délibéré ;
- 2) l'inactivité croissante caractérise le paysage socioprofessionnel ;
- 3) la « mosaïque » culturelle s'est constituée dès l'origine de la cité mais paradoxalement la population s'est homogénéisée au fil des années, dans la mesure où les nouveaux habitants venaient d'autres HLM et qu'ils avaient une origine socioprofessionnelle commune ;
- 4) il existe des familles sédentaires qui occupent leur appartement souvent depuis la création de la cité. Il s'agit des familles nombreuses et de familles algériennes auxquelles on refuse un nouveau logement.

Les statistiques ont l'avantage de contredire les préjugés et de mettre à mal les mythes, comme celui du départ des classes moyennes. Elles permettent également de poser la question des grands ensembles.

Actuellement les banlieues font parler d'elles et inquiètent l'opinion. Les ouvrages abordent ces phénomènes et étudient, notamment, comment le problème des HLM, et par extension des banlieues, se concrétise-t-il. Certes les banlieues ne sont pas des HLM et les HLM ne sont pas assimilables à des banlieues mais elles ont des points communs. Souvent les HLM sont excentrées comme les banlieues et sont donc coupées du centre-ville. Certaines banlieues, comme les HLM, ont une population hétérogène au regard des ethnies, des cultures et des modes de vie et homogènes quant à la catégorie socioprofessionnelle. Les documents rédigés par MM. PERALDI et ANSELME examinent les réponses qui ont apportées au problème d'une HLM et en dernier lieu apparaît la question de la définition de l'HLM.

Le problème des HLM se traduit principalement par la dégradation et par la politisation.

La dégradation telle qu'elle est appréhendée par M. PERALDI, apparaît comme une production due à l'institution c'est à dire comme le contraire d'un accident fortuit. Bien que la dégradation ne soit jamais présentée comme un fait social au sens strict, il s'agit effectivement d'un blocage du fonctionnement de la « machine HLM ». La dégradation, le délabrement physique signifiant le délabrement social, constitue une des manifestations du malaise des cités HLM, voire des banlieues.

La politisation, constitue également une des manifestations de la crise des cités. Elle peut en être une cause ou une conséquence mais elle ne simplifie pas le problème. Avec la politisation surgissent l'exclusion de certains et le développement de privilèges : la crise du logement social se nourrit de ces déséquilibres.

Deux types de remèdes : la réhabilitation et la gestion sociale.

La réhabilitation se résume à peu de chose. Elle est essentiellement technique et, en outre, souvent mal adaptée. Les objets réhabilités sont rarement conçus et pensés en fonction d'une connaissance des usages auxquels ils sont destinés. Certes, la réhabilitation est nécessaire pour contribuer à maintenir un environnement décent et elle constitue une intervention minimum pour résoudre le mal-être des cités. Toutefois les problèmes ne se situent pas seulement à ce niveau et la question du social est primordiale.

Pendant des années l'objectif des offices d'HLM était la maîtrise d'ouvrage, avec une gestion patrimoniale et non une gestion sociale. A tel point que le terme « habitant » n'apparaît que dans les années 1980 dans les circulaires et notes de service internes. Les offices géraient des immeubles et non leurs habitants.

La gestion sociale exige tout autre chose. Elle implique la concertation et le dialogue, aussi bien entre logeur et logés qu'entre logés. Elle favorise l'innovation et la prise de risques, donc de responsabilités, la valorisation d'espaces publics et l'introduction de médiateurs sociaux tels que les travailleurs sociaux.

Le logement social est apparu récemment et s'est développé surtout après la Seconde guerre mondiale et a pour finalité d'offrir un « (...) logement adapté aux ressources, aux goûts et aux mœurs des familles qui ne trouvent pas à se loger dans les conditions normales du marché » (H. LEMOINE). Toutefois les HLM et, à plus forte raison, les parcs d'HLM sont apparus comme un concept nouveau. Leur histoire étant récente et leurs archives quasi-inexistantes, sauf cas exceptionnel, une définition de ces espaces sociaux n'est pas aisée. M. PERALDISouligne que les grands ensembles ne sont ni des quartiers urbains socialement cohérents, c'est à dire ni quartiers populaires, ni ghettos, ni villages, ni une juxtaposition totalement anémique de vies privées. En revanche ces grands ensembles apparaissent comme des espaces où il y a une absence d'autorité créant ainsi un vide déstructurant. Plutôt que d'appréhender les cités HLM comme des lieux qui se ressemblent tous ou comme des lieux ayant chacun sa singularité, l'auteur adopte une troisième voie. Primo la cité est un lieu unique, secondo, l'HLM suppose une ville sans gradation puisque dans un même parc HLM on bascule d'une cité tranquille vieillissante aux cités dégradées et dangereuses. Finalement l'auteur propose une définition de la cité : « c'est un ordre territorial dans la mesure où s'y règle le fonctionnement des lieux publics de la cité, la répartition des bénéfices potentiels, le contrôle des ingérences extérieures dans les enjeux locaux. »

L'étude monographique de la cité des Flamants menée par une équipe de chercheurs, complètement intégrés à la cité puisqu'ils vivaient sur place fait émerger deux points importants : la question de la gestion sociale de la cité et celle de la signification du sentiment d'insécurité.

La gestion sociale de la cité est une nécessité car elle est susceptible de combler le vide d'autorité. Elle ne peut passer que par la démocratie et par la gestion des espaces publics.

La démocratie dans le grand ensemble ne signifie pas la mise en place d'un système parlementaire local mais une plus grande concertation entre logeur et logés d'une part, et entre logés d'autre part. La prise en compte systématique des plaintes et doléances et leur résolution par la médiation seraient de nature à absorber les tensions et à estomper le sentiment d'exclusion.

Le lieu privilégié serait évidemment un espace public géré par le logeur conjointement avec des habitants. Toutefois il existe bien d'autres espaces publics à gérer par l'occupation, l'appropriation, l'exploitation, voire par la création d'autres espaces. L'espace public peut favoriser l'émergence d'une opinion publique locale et d'échanges sociaux.

Le sentiment d'insécurité apparaît comme un véritable appel pour un faux problème. Certes, les médias ne travestissent pas les faits mais une cité est un lieu privilégié pour un journaliste, un lieu où il se passe toujours quelque chose. En outre, un phénomène de réputation se met rapidement en place dès lors que des événements se reproduisent dans un délai rapproché. Par ailleurs lorsque des faits se produisent il n'existe pas d'analyse commune, entre logeur et logés, préalable à la réponse donnée à l'insécurité. L'institution pratique souvent l'amalgame d'éléments hétérogènes et privilégie une logique de maintien de l'ordre.

L'insécurité dans les cités HLM est indéniable et nourrit d'ailleurs le sentiment d'insécurité. Toutefois lorsque des rencontres se produisent entre logeur et logés, il passe rapidement à l'arrière-plan. D'autres soucis formulés par les habitants émergent tels que l'éclairage d'un stade ou des locaux pour une association multi-sports. En fin de compte, c'est parce que les habitants ne désirent pas être exclus ou oubliés que le sentiment d'insécurité devient un lien social susceptible d'attirer l'attention : « il fait dire autre chose que ce qui est fait pour permettre précisément de faire autre chose que ce qui est dit » (M. ANSELME).

Appuyés sur des enquêtes de terrain, ces trois ouvrages fournissent d'utiles pistes de réflexion, en invitant notamment les responsables à mieux prendre en compte les rôles et les rapports des logeurs et des logés dans la maîtrise de ce que l'on appelle aujourd'hui « la crise des banlieues ».

Lionel THUE
IHESI

La France de l'intégration, sociologie de la nation en 1990

Dominique SCHNAPPER, Paris, Gallimard, 1991.

La nation ne s'identifie jamais à une ethnie. Comme réquisitoire contre les tenants actuels de la « perte de l'identité française », Dominique SCHNAPPER montre, en s'appuyant sur des travaux historiques nombreux, comment la nation française s'est construite par étapes successives, au long de la monarchie et des républiques, par la volonté politique de rassembler en un espace politique commun les différentes « ethnies » régionales qui coexistaient en France. Membre de la Commission de réforme du code de la nationalité en 1987, fort de ses nombreux travaux sur les immigrés italiens et sur la communauté juive en France, l'auteur entend désormais proposer une sociologie de la nation en 1990, à savoir de ce processus d'intégration continu qui produit la nation.

Une première partie est consacrée à l'opposition désormais classique entre deux conceptions de la nation : la nation politique française fondée sur la volonté des citoyens et la conception organiciste de la nation allemande issue de la communauté ethno-culturelle du « *volk* ». Si cette opposition relève davantage de l'idéal-type, une lecture attentive des textes fondateurs de la pensée politique française et allemande du XIX^e siècle souligne comment l'histoire des débats idéologiques et politiques qui animèrent différemment ces deux pays européens a été forgée par des constructions nationales nettement individualisées. Ainsi en France, la Révolution a permis de réconcilier l'idée nationale avec une ambition universelle des droits de l'Homme, alors qu'en Allemagne, c'est justement en réaction contre la rationalité des Lumières et l'héritage de 1789 que la nation a voulu rassembler les diversités régionales et politiques par référence à une famille ethnique fondée sur les liens de sang fondue dans une culture germanique. La « nation-contrat » contre la « nation-génie » définit alors les deux pôles idéologiques sur lesquels les autres nations européennes vont composer leur propre modèle, avec des formes de métissage répondant à leurs spécificités historiques. Les politiques de naturalisation des étrangers illustrent aujourd'hui encore cette conception binaire de la nation, avec la politique « d'assimilation » française, menée par un État centralisateur et restée fidèle à la loi du sol et une politique de « germanisation » allemande fortement restrictive et réticente à l'incorporation des éléments étrangers au « *volk* ».

Cette réflexion préliminaire permet à D. SCHNAPPER d'intégrer cette opposition traditionnelle dans une définition sociologique de la nation. L'ambition est grande, celle de concevoir au delà des débats idéologiques une théorie sociologique opératoire des réalités nationales contemporaines. « *La nation est un produit historique, qui n'est ni naturel... ni éternel, ni sacré. C'est une forme politique liée à la modernité, à la nécessité de la centralisation politique, aux besoins de l'organisation économique, à l'identité accrue des échanges, à l'ambition démocratique* » (p. 72). L'État,

acteur central de ce processus, défenseur des frontières extérieures et de la souveraineté nationale, a pour fonction de développer des institutions nationales dont le rôle d'intégration sociale se manifeste dans l'instauration interne d'un système de normes et de valeurs communes et dans la régulation de l'espace économique et des transferts sociaux. Ainsi, cet accroissement des échanges sur le territoire entraîne une homogénéisation des cultures locales, diverses, dans une identité nationale. La nation devient une instance moderne d'intégration continue des inégalités et des conflits internes, seule capable de solliciter la participation des groupes pluriels au destin national.

Selon D. SCHNAPPER, la critique formulée en France dans les années 1970 sous la poussée des revendications régionalistes et relancée plus récemment par le débat sur l'immigration des termes « assimilation » et « acculturation » confond un processus social global avec l'idéologie justificatrice de la pensée républicaine. Dans toute société moderne, un profond mouvement d'intégration affecte la construction nationale, mais la nation reste toujours pluraliste, avec ces particularismes en dehors même de la seule sphère privée qui s'accordent avec une « valeur identitaire » civique commune. L'histoire de la communauté juive, antérieurement étudiée par l'auteur en est un exemple réussi. Une réflexion très stimulante des liens entre intégration et acculturation se nourrit des textes classiques de la sociologie française (DURKHEIM) et américaine (PARSONS et MERTON). « *Il faut analyser l'évolution du rapport entre l'État, la culture nationale et les groupes particularistes, en ne préjugant pas des résultats de la recherche (sociologique) par l'utilisation incontrôlée de concepts élaborés dans une autre tradition intellectuelle et politique* » (p. 92), façon habile pour l'auteur de stigmatiser les approches récentes des populations immigrées par les typologies « ethniques » empruntées à la sociologie américaine. Si aux États-Unis, le système politique national admet la représentation des groupes particuliers — ethniques et catégoriels — en tant que tels, la tradition politique française fonctionne au contraire sur le modèle républicain. A ce propos, le livre aborde le débat sur le lien entre nationalité et citoyenneté, comprise comme participation politique individuelle.

Certes, on aurait préféré que le chapitre sur « les révolutions tranquilles » décrivant le travail d'homogénéisation nationale à l'œuvre depuis des siècles en France, grâce à l'imposition de la langue française, à l'organisation d'un système administratif et juridique puissant, illustration nécessaire de la théorie formulée auparavant, ne vienne couper un effort supplémentaire de réflexion méthodologique, fournissant aux sociologues des instruments conceptuels opératoires. Cela aurait aussi éviter ce long répertoire destiné à constater l'affaiblissement des institutions nationales « en panne d'intégration » que sont le système éducatif, l'armée, la fonction publique, les Eglises et les organisations syndicales, et qui casse le rythme de la démonstration par des synthèses de travaux récents. L'émiettement des institutions laisse la place à la multiplicité des sources normatives, dont chaque individu est son propre producteur.

Dans la « *société productiviste* » vers laquelle évolue la France contemporaine, la participation économique et sociale des individus devient le vecteur véritable de leur intégration, au détriment de leur participation politique. La société se divise alors entre deux catégories distinctes, celle de la marginalité économique et de la précarisation sociale, vivant de plus en plus grâce à la protection sociale de l'État-Providence et celle bénéficiant du statut valorisant d'un emploi stable, soumise au « *processus exigeant et fragile* » de la « *compétence professionnelle* ». Cette nouvelle logique de la démocratie sociale, organisant des politiques compensatoires capables d'assister les non-producteurs engendre cependant des effets discriminatoires certains sur ces populations précarisées, dont les « immigrés » ne sont qu'un exemple parmi d'autres.

L'ouvrage conclut sur une recherche confuse d'une « *troisième conception de la nation* ». Face à la perte de légitimité de la référence nationale soumise à la compétition de légitimités partielles et plurielles, produites par les individus et non plus les institutions nationales, face à l'instauration d'un espace économique européen superposant aux collectivités nationales des autorités supra-nationales de plus en plus omnipotentes quelle conception de la nation pourra donc émerger pour remédier à la crise des références nationales se demande SCHNAPPER, tout en affirmant que « *la nation garde encore une valeur identitaire en incarnant la mémoire collective et la continuité historique* » ?

Difficile de parler d'intégration en France sans parler d'immigration. L'auteur y consacre le cœur de son ouvrage en montrant que le processus d'homogénéisation nationale ne bute pas sur les diversités culturelles et sociales des derniers flux d'immigration en provenance de la Méditerranée, mais que les immigrés semblent révéler, et peut-être accentuer l'évolution interne de la nation. Alors que l'intégration des italiens et polonais des années 1930 est parfaitement réalisée, « *il s'agit de savoir si les spécificités des nouvelles populations immigrées – l'Islam et l'héritage colonial – sont susceptibles d'être transcendées par le projet politique national* » (p 139). Pour répondre à cette question, il importe d'analyser le projet migratoire des populations concernées et le mode d'acculturation à la modernité française qu'ils adoptent. Récusant le modèle jadis en vogue auprès des sociologues et des travailleurs sociaux de la « double appartenance culturelle », SCHNAPPER s'appuie sur les travaux d'anthropologues comme BASTIDE ou LEVI-STRAUSS pour cerner le « *bricolage naturel* » propre à chaque immigré où coexiste la persistance d'un « noyau dur » de la culture d'origine avec un travail de « *réinterprétation culturelle* » du projet migratoire et des normes sociales du pays d'accueil, notamment l'adoption du modèle de la famille nucléaire et des modes de consommation occidentale. Tous les schémas simplistes en la matière ne sont que purs discours idéologiques. En réalité, selon la promotion sociale des immigrés en France, il existe un continuum de modes d'acculturation possibles, depuis le « *blocage culturel* » pathologique, source de « *traditionalisme exacerbé* », jusqu'à l'assimilation complète où subsistent souvent,

parmi les secondes générations, des formes « d'identité dormante » à savoir une identité symbolique à la culture du pays d'origine pouvant être réifiée en réponse à la dévalorisation du statut social (observée chez les maghrébins) ou au contraire, comme c'est le cas pour les jeunes portugais ou italiens en France, pour renégocier l'image du pays d'origine. A ce propos, SCHNAPPER adopte une position optimiste. La France a assuré avec succès l'acculturation des étrangers qui ont été des acteurs à part entière de cette dynamique sociale. Les jeunes issus de l'immigration ont adopté en majorité l'idée française de la nation et entendent participer au projet collectif malgré les handicaps sociaux nés de la précarisation de leur situation sociale.

Marie POINSOT

IEP de Paris

La Paupérisation du logement social, le cas de la Grande-Bretagne et de la France

Peter WILLNOTT, Alan MURIE, L'Harmattan, Paris, 1990, 181 p.

A l'heure où les villes redécouvrent leurs banlieues et que celles-ci au bord de l'implosion conduisent les autorités politiques à proclamer le « droit pour tous à l'habitat » comme une nouvelle exigence sociale, l'étude menée par Peter WILLNOTT et Alan MURIE sur l'évolution de la politique du logement social en Grande-Bretagne depuis 1945, en comparaison à l'exemple français, garde encore toute son actualité.

Leur constat est le suivant : ce type de logement a perdu sa vocation sociale pour des raisons politiques, économiques et financières, s'y est développée une concentration de population, ségrégative et stigmatisante.

Pour y remédier les auteurs proposent de substituer à une politique du « logement » une réelle politique de « l'habitat » tendant à réagir à cette exclusion sociale et à rétablir un « équilibre social ».

Leur bilan met l'accent sur les conditions de financement du parc social et définit les politiques, modes d'action et de gestion du pouvoir local, étant précisé qu'en Grande-Bretagne, municipalités, associations et coopératives sont compétentes en ce domaine.

Un bref historique nous rappelle que les étapes du développement du logement social, en Grande-Bretagne comme en France sont liées étroitement aux contraintes économiques : ainsi dès la période de reconstruction caractérisée par une urgence socio-économique, une poussée démographique mais aussi le passage à une société essentiellement industrielle, il faut pallier à l'insuffisance des logements ; face aux nouvelles exigences sociales, l'objectif est purement quantitatif donnant lieu à la construction d'un logement de masse, sans conception esthétique mais néanmoins coûteuse et à la destruction des logements insalubres. Les priorités accordées à l'économie écartent toutes considérations qualitatives.

Durant les années de croissance économique, dans les années 1970, les politiques mises en place, encourageant l'aide à l'accèsion de la propriété, favorisant l'achat de logement dans le parc municipal et multipliant les aides à la personne sous forme d'allocations ne feront qu'accroître « la relégation » du logement social : en effet les aides distribuées, contribueront à limiter les dépenses publiques d'autant que les questions de la réhabilitation du logement social se posent de plus en plus. En conséquence le parc social municipal en Grande-Bretagne va se scinder entre ceux qu'aurait pu accéder à la vente des logements sociaux municipaux dans les lieux plus attractifs en zones pavillonnaires, et ceux qui n'ont pu y accéder.

Cette politique renforcera une concentration des défavorisés d'autant que les locataires aisés partant sont remplacés par des sans-abris (chômeurs – étrangers...). Le départ des couches moyennes est remplacé par des couches socialement fragiles.

Ainsi face à une dégradation de la vie sociale liée à une dégradation du bâti, les auteurs tentent de définir à la lumière de l'expérience française les mesures susceptibles d'agir là où résident les causes de cette polarisation sociale et notamment en critiquant rigoureusement les modes de gestion du parc social municipal.

Ainsi ils proposent :

- sur un plan structurel, pour lutter contre la gestion technobureaucratique des municipalités, d'introduire des dispositifs d'action concertée et d'établir un interpartenariat entre le secteur public et le secteur privé (associations, coopératives, offices privés de logement) en s'inspirant du modèle français des OPAC, plus souple et plus autonome que les HLM et des actions de « développement social des quartiers ». Ainsi le pouvoir municipal disposerait d'un pouvoir de stratégie et d'orientation des besoins sociaux, d'un rôle de conseil, d'aide, d'information mais aussi de contrôle pour éviter le risque d'exclusion des plus défavorisés ;
- sur le plan social : permettre le choix des logements aux locataires en diversifiant le logement social, accroître la mixité des statuts d'occupation permettant de retrouver un nouvel équilibre dans la composition sociale des quartiers, écartant toute forme de « ghettoïsation » ;
- sur le plan économique : réformer le financement du logement social pour procéder à la remise en état et à l'amélioration du parc social ; ainsi les autorités devront investir et garantir les ressources pour éviter une hausse des loyers et procéder à de nouvelles constructions, en fait résoudre le problème du logement, compte tenu des contraintes économiques, sans augmenter les dépenses publiques.

Le but est donc de redonner une nouvelle image du logement social en engageant un processus de réhabilitation matérielle et sociale et en redéfinissant les stratégies des autorités gestionnaires.

Sylviane GENTILE
IHESI

Colloques et rencontres

Une Vision de l'avenir de la police au Canada, police-Defi 2000 *

L'action policière est pour une large part soumise à l'événement, au point qu'on la qualifie parfois d'essentiellement *réactive*. Par là sans doute s'explique que les efforts de prospective dans ce domaine soient si rares. S'ils encadrent parfois la réflexion syndicale, ils sont loin d'orienter, et de mettre en débat public, le futur – prévisible ou souhaité – de l'institution. C'est l'intérêt d'une initiative canadienne récente, résumée par les deux documents « police-défi 2000 », que de tenter cette mise en débat autour d'une projection d'un avenir possible pour les polices canadiennes à l'horizon 2000. Cet avenir choisi est celui de la « police communautaire ». On ne reviendra pas ici sur ce concept qui a déjà fait l'objet dans ces colonnes d'une présentation critique détaillée (cf. J. P BRODEUR, in *Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 0, 1990, pages 203 -240) et qui suppose un cadre institutionnel très différent de celui qui régit les forces de police en France. Par contre la démarche qui a présidé au programme « police-Défi 2000 » peut avoir une portée plus générale. On la décrit ci-après, grâce notamment aux informations recueillies auprès de l'un de ses promoteurs, André NORMANDEAU, professeur de criminologie à l'université de Montréal *.

Contexte politique et institutionnel

Si le droit criminel est canadien, l'administration de la justice est provinciale. En conséquence la force de police fédérale, la Gendarmerie royale du Canada (GRC) n'a de compétences qu'en ce qui concerne un nombre limité de délits spécifiés par des lois fédérales (drogue, immigration, sécurité-renseignement...), sauf à passer avec provinces ou municipalités des accords locaux sous-traitant les missions de police à la GRC. De ce fait, si la GRC est la principale force de police au Canada, elle ne représente que 15 000 des 55 000 policiers en activité. Le ministère Fédéral en charge de la police n'a ainsi autorité directe que sur 1 des

* Titre d'un document de réflexion publié par le solliciteur général du Canada, direction de la police et de la sécurité, secrétariat du ministère, octobre 1990, 153 p.

* C'est ici l'occasion de le remercier de son accueil et tout autant de l'exonérer de toute responsabilité dans un texte qui n'engage que son auteur.

quelques 420 corps de police recensés. Il en résulte que le programme police 2000, mené sous l'égide du solliciteur général, doit être compris comme beaucoup plus *incitatif* que directif.

Le contexte politique interne en 1988-89 est marqué par une recrudescence des querelles constitutionnelles qui font apparaître, au-delà du conflit traditionnel entre le Québec et les provinces anglophones, de vives dissensions entre celles-ci, par là l'exercice (si ce n'est l'existence) du pouvoir fédéral est mis en cause, et nombre de ministères fédéraux tentent de (re) prendre des initiatives intéressant le Canada tout entier. C'est dans ce cadre aussi que s'inscrit le projet. Il a une opportunité particulière au sens où c'est aussi le moment où quelques provinces parmi les plus importantes rédigent ou révisent leurs « Lois de police ». Les questions liées à l'activité policière sont donc déjà l'objet d'une certaine attention publique, d'autant que (ceci expliquant cela) la période est aussi marquée par nombre d'incidents traduisant des difficultés particulières dans les rapports police-immigrants, police-autochtones.

« Le saut dans l'avenir » permet de ne pas s'appesantir sur les querelles et les difficultés du moment, de reprendre l'initiative, d'offrir soutien et tribune aux réformateurs policiers. La démarche est ainsi qualifiée de « prétexte à changement ».

Dispositif

Selon une formule très courante en Amérique du Nord, une cellule *ad-hoc* et indépendante a été constituée auprès du solliciteur général, soutenue administrativement (locaux, budget, secrétariat) par la direction de la police et de la sécurité du solliciteur général. Elle est composée d'un universitaire recruté pour une année au titre de « conseiller spécial » du solliciteur général, associé à un chercheur principal du ministère et de 4 chercheurs ou assistants détachés ou contractuels. La durée de la mission est fixée à un an.

Étapes

En préliminaire, le solliciteur général a promu l'idée d'une réflexion prospective sur la police à ses homologues provinciaux, qui se sont déclarés intéressés.

Le programme lui-même a connu trois étapes :

Première étape : Automne 1989

Sont réalisés une trentaine d'entretiens « qualitatifs » dans les ministères provinciaux au niveau des « sous-ministres » (hauts fonctionnaires, équi-

valents des DG) et auprès d'une dizaine d'universitaires. Il s'agit d'explorer leurs idées préliminaires sur l'avenir, les expériences en cours, les projets-pilotes. Semble s'imposer très fortement l'idée de « police communautaire », qui apparaît comme à la fois assez homogène et assez consensuelle. Dans le même temps est élaboré un guide d'entretien semi-directif sous la forme d'une grille de 23 questions (voir en annexe) ;

Deuxième étape : Hiver 1989-90, consultation

En liaison avec les bureaux régionaux du solliciteur général et l'Association canadienne des directeurs de police sont organisées dans chaque région 5 réunions de groupes composés :

- de maires et conseillers municipaux impliqués dans les commissions de police ;
- de chefs de police ;
- de syndicalistes policiers ;
- des ministres, hauts fonctionnaires et de leurs équipes ;
- d'universitaires et autres citoyens impliqués (participants à des projets de prévention, représentants des communautés culturelles, associations des droits de la personne, etc.).

Au total, 550 personnes ont été consultées dont 50 en entretiens individuels et 500 en entretiens de groupe.

N'ont pas été consultés en tant que tels, et cela est peut-être une des limites de la démarche :

- le corps judiciaire ;
- la base policière hors syndicats, et notamment la jeune génération ;
- les policiers dans leur différenciation professionnelle.

Rédaction des documents de synthèse des entretiens et groupes.

L'axe d'exploitation de ces entretiens n'étant pas tant de produire des idées neuves que de mesurer la représentativité des idées réformatrices, leur pénétration respective dans les différents milieux consultés, et de les illustrer par des réalisations ou projets concrets. En tenant compte du fait que si toutes les expériences font formellement l'objet d'une évaluation, la rigueur de ces évaluations est infiniment variable. Un jugement optimiste fait état d'un écart, dans 50 % des cas, entre l'idéologie officiellement affichée et les pratiques réelles.

Troisième étape : le débat public

A l'automne 90, après parution et très large diffusion du document final, sont organisés 25 colloques d'une journée dans les principales villes, regroupant chaque fois entre 25 et 250 participants, institutionnels locaux et représentants des communautés, et donnant lieu à un large débat animé par un professionnel.

Pour le solliciteur général les objectifs de ces colloques sont, non pas de présenter ce qui serait son Livre Blanc dans un domaine où il n'a pas compétence souveraine, mais de :

- vérifier à quel point la synthèse est un reflet convenable et convenablement partagé des opinions et orientations retenues ;
- lancer une idée et une démarche plus générale d'action dans ces milieux.

Bilan

Le document final est apparu dans l'ensemble comme très bien reçu. Nuances et contradictions portent sur quatre points :

- le caractère jugé optimiste des prévisions concernant la baisse dans les dix prochaines années de la délinquance violente traditionnelle et des violences intra-familiales ;
- des craintes en milieu syndicaliste policier que la « police communautaire » ne soit source d'ingérences politiciennes au niveau local ;
- une revendication de ressources supplémentaires, le document raisonnant à ressources constantes. Toutefois l'idée se fait jour qu'il est possible de définir des *priorités* dans les tâches policières, et ce de façon suffisamment explicite et contractuelle avec les maires et les citoyens pour que ces priorités leurs soient éventuellement opposables ;
- la question de la police privée partage encore, mais par rapport au refus total observable il y a une décennie, certains policiers et édiles en viennent à penser que la police privée peut assurer certaines tâches dans une relation de complémentarité (subordonnée) avec la police.

La suite ?

La réaction commune des provinces a été d'approuver les grandes orientations du document et en conclusion/conséquence de demander des fonds au Gouvernement Fédéral pour développer des programmes dans ce sens. Celui-ci renvoie la balle, insiste sur le fait que ce n'est plus à lui que revient la mise en œuvre et que c'est maintenant aux provinces de prendre le leadership du mouvement. Un crédit de 2 millions de \$ (Can) est cependant accessible pour compléter le financement de projets locaux pilotes susceptibles d'extension.

Restent également une série de propositions ponctuelles visant à développer la réflexion, l'échange, le partage d'expériences, la formation sur ces questions.

Par ailleurs, par la GRC qui dépend de lui, le solliciteur général a affirmé qu'il considérerait le document non pas comme un document de réflexion, mais comme un texte d'orientation, source de directives précises pour les

prochaines années ; par exemple, création auprès de toutes les directions locales de la GRC d'un conseil communautaire d'ici un an, participation des cadres de la GRC à des formations en milieu extra-policier, etc. Orientation facilitée par le caractère encore très militarisé de la GRC, qui exécute les ordres qu'on lui donne.

Commentaire

On l'a vu, il s'agit bien moins d'une étude de prospective solidement fondée sur l'analyse des transformations analysables de l'environnement et des ressources, que d'une opération de mobilisation réformatrice dont l'avenir est le support, et le prétexte. Il était exclu par exemple que les deux premières phases débouchent sur une critique serrée de la notion, et des réalités (fragiles et embryonnaires), de « police communautaire ». Pour autant on peut être sensible à une démarche de consultation/concertation qui juge spontanément légitime de traiter des aspects essentiels du « policing » très au-delà des seuls milieux policiers et de l'Administration.

A l'opposé d'une « image » de la police réduite aux seuls pourcentages des sondages d'opinion tout-venant, aussi rassurants soient-ils dans l'instant, il est vraisemblable que cette démarche (qui se rapproche dans son esprit du « diagnostic externe » mis en œuvre dans les projets de service) construit et transmet une appréhension plus réaliste, au moins au sein d'un public averti, des questions policières.

Dominique MONJARDET
CNRS

Annexe

Guide de consultation sur l'avenir de la police au Canada

Liste des 23 principaux thèmes soumis à consultation publique (in *Une vision de l'avenir de la police au Canada*, op. Cit, p. 6).

Ce guide, de nature essentiellement qualitative, s'adresse aux policiers, aux élus politiques, aux associations de citoyens et aux universitaires intéressés. L'objectif visé est de rédiger un document de réflexion sur le rôle et la mission de la police dans la société canadienne — un document modeste et facile à lire sans être superficiel.

Ce guide est un instrument de travail. Chaque sujet ne sera pas nécessairement discuté avec chacune des personnes consultées. Nous sélectionnerons les sujets selon l'intérêt, l'expérience et l'expertise des gens rencontrés.

Les thèmes principaux sont les suivants :

- Q. 1, le décor environnemental (économie, démographie, publique...);
- Q. 2, tendances et configurations de la criminalité ;
- Q. 3, la police communautaire ;
- Q. 4, le professionnalisme de la police ;
- Q. 5, l'efficacité, l'efficiencia et l'imputabilité ;
- Q. 6, la discipline et la déontologie policière ;
- Q. 7, le syndicalisme policier ;
- Q. 8, les autochtones et la police ;
- Q. 9, les communautés ethniques et la police ;
- Q. 10, le recrutement des policiers ;
- Q. 11, la formation des policiers ;
- Q. 12, les pouvoirs de la police ;
- Q. 13, les technologies en matière de police ;
- Q. 14, la recherche appliquée en matière de police ;
- Q. 15, le rôle des élus politiques en matière de police ;
- Q. 16, le rôle des ministères responsables de la police ;
- Q. 17, le rôle des commissions de police ;
- Q. 18, le rôle para-professionnel des bénévoles ;
- Q. 19, la sécurité privée ;
- Q. 20, les principes de Sir Robert Pell sur la police ;

- Q. 21, un énoncé de mission de la police canadienne ;
- Q. 22, faire plus et mieux avec moins de ressources ?
- Q. 23, une question ouverte !

La coopération internationale de police

Dans le cadre d'une coopération accrue au sein des instances de Schengen, TREVI, des nouvelles missions auprès des pays de l'Est comme de la coopération traditionnelle avec les pays francophones, une journée fut organisée dans le cadre des « entretiens de Gif », au CNEF, le 11 juin 1991.

Cette journée fut organisée autour de l'action du SCTIP avec le concours de la DST, de l'UCLAT, de l'OCTRIS, le ministère de la Coopération, le ministère des Affaires Etrangères et la DLPAJ.

La journée commença par un long exposé sur la coopération vers l'Afrique subsaharienne francophone, champ traditionnel de l'action du SCTIP, ainsi que l'action du ministère de la Coopération.

Il y eut un rappel historique des origines et évolution du ministère de la Coopération puis de la double action de formation et de substitution. En effet, lors de la dernière vague de décolonisation des pays africains francophones en 1961, la situation faisait que pour plusieurs de ces pays, les cadres de la police furent essentiellement des fonctionnaires français, héritage de la situation coloniale. Sans la présence de ces fonctionnaires, impossible de faire fonctionner des secteurs entiers des services de police nationaux nouvellement créés. D'où la coopération dite de substitution. L'évolution fait cependant que cette forme de coopération est appelée à disparaître à terme, avec la prise de fonction par des cadres nationaux, mais cette situation persiste actuellement, avec dans tel pays un fonctionnaire qui assure aujourd'hui encore les responsabilités de gestion et des finances.

L'autre volet de cette coopération est essentiellement celle de formation et d'assistance.

Cette coopération internationale, en matière de police, comme l'ensemble de la coopération policière correspond à plusieurs objectifs :

- la protection *intra-muros* des intérêts français. Un bon exemple illustre cet aspect, la lutte contre la drogue. Aider des pays producteurs et transitaires, c'est en effet limiter, à la source, la pénétration sur le territoire français de la drogue ;
- la protection *extra-muros* des intérêts français. Ce volet est particulièrement sensible dans les pays africains où subsistent d'importants intérêts français. Aider à accroître la sécurité d'une ville ou d'un pays africain, c'est contribuer à la sécurité des français sur place, comme des autres investisseurs étrangers ;
- développer toujours plus de coopération policière, c'est banaliser ce

type de coopération et ainsi atteindre un statut de coopération égal, par exemple, à la coopération culturelle ou tout autre coopération, alors que la coopération policière n'est pas encore considérée comme « normale » aux yeux de tous ;

— enfin la coopération policière participe également au rayonnement de la France dans le monde, sur le plan des institutions, du savoir-faire et de la technologie.

Actuellement en Afrique, cette coopération revêt plusieurs aspects d'importance.

Améliorer la sécurité au sein d'un pays, c'est créer un climat de sécurité plus propice aux investisseurs étrangers. Ainsi dans tel pays, la BNP ne donna pas suite à un projet d'implantation à cause du climat d'insécurité qui règne dans ce pays africain.

Autre point d'importance, le maintien de l'ordre. Développer les capacités d'intervention des forces de police dans le champ du maintien de l'ordre, c'est en fait participer à la démilitarisation des forces faisant du maintien de l'ordre et également aller dans le sens de la démocratisation prônée par le président MITTERRAND lors du sommet des États Africains de La Baule en juin 1990.

Trop souvent encore, c'est l'armée qui intervient sur un mode militaire alors que des forces civiles de police peuvent rétablir l'ordre en évitant des pertes humaines. Former et équiper des forces d'intervention de police selon le modèle CRS constitue donc un objectif important, même en période de tension.

La mise à niveau des forces de police passe aussi par une meilleure prise en compte des questions de sécurité aéroportuaire où l'on retrouve non seulement les intérêts nationaux des pays concernés mais également ceux de la France et dont l'attentat du DC 10 est un exemple frappant.

Cette coopération s'insère enfin dans l'orientation indiquée lors du sommet des États Africains de La Baule en juin 1990. Lors de ce sommet le Président MITTERRAND a indiqué que la coopération est conditionnée par un processus de démocratisation et de mise en place d'un État de droit.

Pour la coopération policière, l'État de droit n'est pas seulement annonce des principes mais aussi le savoir-faire et l'adhésion à des valeurs démocratiques.

L'ensemble de cette coopération entre dans le cadre dit du « champ », coopération qui se fait sous l'égide du ministère de la Coopération, qui intervient tant au niveau des orientations avec en son sein des représentants du ministère de l'Intérieur, que du financement. Le ministère de la Coopération prend en charge les investissements et frais de formation en matière de coopération policière, laissant les frais de fonctionnement (salaires des fonctionnaires français, etc.) à la charge du ministère de l'Intérieur.

La coopération hors « champ » est, elle, prise en charge par le ministère des Relations Extérieures et concerne les pays non francophones. Ce secteur hors « champ » connaît une extension considérable due à la lutte contre la drogue.

Ainsi le SCTIP a ouvert de nouvelles délégations dans plusieurs pays d'Amérique Latine et d'Asie. Autre secteur de la coopération hors « champ », la coopération avec les pays de l'Est. Depuis l'effondrement du bloc communiste, la Pologne, la Hongrie, la Tchécoslovaquie ou la Roumanie sont intéressées par des missions d'études, coopération et assistance de la part des services de police français.

Comment assurer la démocratisation des appareils de sécurité, qui encore peu fonctionnaient dans un cadre totalitaire ?

Comment lutter contre une délinquance, inconnue ou occultée auparavant et qui prend une ampleur nouvelle et des formes inédites pour ces pays ?

Comment lutter contre les effets de l'effondrement de frontières hermétiques mais aussi de l'effondrement des barrières sociales anciennes ?

Comment enfin insérer les institutions policières dans un État de droit en construction ?

Ceux sont là quelqu'unes des questions auxquelles doivent répondre les missions de coopération vers les pays de l'Est.

Le dernier volet de la coopération internationale est celui qui s'insère dans le cadre de la Communauté européenne et en particulier au sein de TREVI et des accords de Schengen.

Ce type de coopération est multilatéral, d'égal à égal, hors « champ ».

Si le SCTIP joue un rôle essentiel, les autres directions sont en prise directe avec ce volet de coopération, par ailleurs amené à un développement très important. Il est même prévisible que cette coopération de tous les jours va bouleverser bien des habitudes avec la pratique de postes de police communs, le droit de poursuite (même limité), l'usage de fichiers communs (SIS), ou encore l'harmonisation nécessaire de certaines formations. C'est même certainement ce domaine de la coopération qui va peser de plus en plus.

L'internationalisation de l'action de la police nationale à travers ces différents volets de la coopération mais aussi l'accroissement des délégations, le projet de mise en place d'attachés de sécurité dans les ambassades contribuent aussi à promouvoir l'image et le savoir-faire de la police. Indiscutablement cette activité accrue va donc dans le sens de la banalisation de la coopération policière souhaitée, permettant cette coopération de prendre place à part entière dans l'action globale de la France.

Au terme de cette journée il convient aussi de formuler quelques remarques à propos d'autres journées à venir sur ce thème.

Que soit abordé l'action de coopération. Un des moments forts de cette journée fut l'intervention d'un inspecteur du BRB se plaignant des délais et obstacles concernant les commissions rogatoires internationales ou encore du manque de coopération feutrée dans tel pays du bassin méditerranéen. Plusieurs fonctionnaires venus de province auraient souhaité que soit consacré plus de temps à ces questions pratiques, que de futures journées associent d'autres services non présents comme la PAF, même si cette première journée fut surtout une journée SCTIP.

Enfin la coopération ne peut se faire sans la maîtrise des langues et de connaissances des pays où doivent intervenir les fonctionnaires français. Là encore la présence de la DPFP est à souhaiter lors de futures journées.

Jean-Claude SALOMON

IHESI

Le social et la gestion des marges (séminaire des 27 et 28 mai 1991 à l'IEP de Grenoble)

Le but de ce séminaire, organisé par le GREFOS (Groupe d'étude et de formation sur le sanitaire et social) les 27 et 28 mai 1991 à Grenoble, était une réflexion sur la gestion des marges afin de comprendre un fonctionnement social et d'analyser les rôles joués par les différents acteurs dans le contexte actuel.

La première journée était consacrée à une approche théorique avec les interventions de MM. PECQUINOT, BOSSETTE et DUBET, professeurs de sociologie.

La seconde a vu la confrontation de ces apports théoriques au terrain, à partir de l'exemple des jeunes en difficulté avec les interventions de Pierre ANDRIEU, Christian DELORME et celles des différents professionnels autour d'une table ronde.

B. PECQUINOT, professeur de sociologie à l'université de Franche-Comté

Il s'est d'abord attaché à définir la notion de marge comme signifiant le bord, la limite d'après son origine latine. Le marginal est donc celui qui n'est pas entré dans la société ou en est sorti.

Entre les marges, il y a la page dont l'origine grecque signifie enfoncer, lier solidement.

La paginalité est composée de ceux qui sont liés entre eux.

La notion de marginal est un signifiant au contenu vague qui est apparu dans l'après 68, et qui comprend aussi bien ceux qui se sont exclus volontairement qu'involontairement.

La marginalité évoque le retrait, la sortie de la page, la page étant la norme. Les normes sociales sont créées par l'homme et le normal par rapport à l'anormal.

Marginalisation et exclusion relèvent du même processus : la marginalisation peut être un état passager, qui peut aboutir à la réintégration ou à l'exclusion ; alors que l'exclusion est un état durable et définitif, un processus de désocialisation.

Sur un plan juridique, la loi impose droits et devoirs et définit donc qui va être exclu. Rendre les individus autonomes, qui est la finalité du travail social, consiste à faire intégrer la loi de tous par chacun.

La ville, en renforçant la notion tout en développant l'indifférenciation, a influencé les phénomènes de marginalisation.

La marge est nécessaire pour la reproduction de la page comme la production des déchets pour le fonctionnement d'une société. Néanmoins, il faut maîtriser son évolution et veiller à ce que chacun puisse choisir entre intégration et exclusion.

**J.M. BOSSETTE, professeur de sociologie
à l'université de Franche-Comté**

L'exemple de la population Inuit va permettre d'étudier le rapport à la marge. Cette société vit de la Sibérie Orientale au Groënland. La coercition sociale y est fortement développée, le groupe est dominant. Il n'y a pas d'État, c'est le groupe qui intervient dans la réaction à la transgression. La notion d'individu n'y est pas développée et de ce fait, la marge est inconcevable.

Le conflit est causé par les atteintes à l'économique et à la survie du groupe. Ce qui importe n'est pas tant la sanction que l'effet qu'elle produit ; elle n'a pas un caractère moral mais un aspect fonctionnel. Les sanctions peuvent être de type sociopsychologique, les duels judiciaires, la vendetta ou l'abandon. Ce qui est privilégié, c'est le retour à la paix, à l'harmonie.

La sociologie de la déviance s'est surtout développée dans les années 70 dans les pays anglo-saxons. La déviance est une notion difficile à cerner plus ou moins parallèle à celle de norme. La société, en créant les normes engendre les conditions de la déviance, d'où une définition relativiste comme étant la transgression des normes et la stigmatisation des acteurs de la transgression.

La déviance est construite et le déviant joue souvent le rôle de bouc-émissaire.

F. DUBET, professeur de sociologie à Bordeaux

L'auteur nous présente trois modèles, historiquement successifs d'explication de la déviance, qui restent d'actualité :

- le paradigme de la crise : la déviance résulte de l'absence d'intégration des acteurs, il n'y a pas de notion d'acteur agissant ;
- le paradigme de la frustration structurelle : la déviance procède de l'inégalité sociale et d'un niveau d'aspiration élevé. L'intégration des valeurs sociales dominantes et l'inégale capacité à les réaliser engendre une frustration. L'acteur est supposé rationnel ;
- le paradigme de l'étiquetage : la fonction du châtiment est de réparer la conscience collective blessée ; ce n'est pas le délinquant qui est à considérer mais ceux qui le stigmatisent comme tel.

L'expérience sociale, rencontre d'une intentionnalité et d'une situation, est la capacité de l'acteur à gérer trois logiques (qui renvoient aux trois paradigmes) :

- se définir en terme d'appartenance ;
- en terme de ressources ;
- en terme de références culturelles.

La déviance devient une expérience sociale particulière résultant de la manière dont l'acteur gère ces logiques. L'intégration autour du travail ne fonctionnant plus, il y a actuellement éclatement de ces logiques, situation de crise où apparaissent des logiques de rage, de désorganisation, d'exclusion et l'acteur se retrouve dans le trou noir du centre de la galère. Les expériences sociales prendront des formes différentes selon sa distance du pôle.

Il peut y avoir une sortie positive du système. Lorsque les jeunes inventent leur tradition, lorsqu'il existe un attachement positif à la communauté, on assiste à un processus de fabrication d'une sous-culture et la rage se transforme en désir de dignité. L'auto-organisation du quartier et la recherche de participation à la politique peuvent aussi naître, mais très fragiles, ils dépendront de l'offre rencontrée.

**P. J. ANDRIEU, délégué interministériel professionnel
et social des jeunes en difficulté**

La crise économique, la diminution des emplois non qualifiés mais aussi une augmentation de la population active ont modifié la situation des jeunes en provoquant une croissance du chômage juvénile et un allongement de la scolarisation.

De plus, dans le début des années 80, la mobilisation collective était importante, on croyait à une reprise possible de l'économie. Les politiques publiques en faveur des jeunes ont été construites sur cette hypothèse de reprise de l'emploi autour du concept d'employabilité.

Leur objectif était la mise en place d'un dispositif d'accueil et de la formation. Le fait de distribuer des ressources, d'installer des lieux de reconnaissance des jeunes, de favoriser la mobilisation sociale a contribué à maintenir une certaine paix sociale ces dix dernières années.

Mais les outils spécialisés de l'insertion se multiplient sans que soit mise en place une gestion collective ; le traitement individuel des problèmes n'a pas favorisé une redynamisation du tissu social ; la demande de participation des jeunes n'a pas été entendue. De plus, un rapprochement des jeunes et de l'entreprise paraît nécessaire.

La politique d'insertion s'est construite par rapport à un certain nombre d'analyses de la société mais elle ne peut pas ou plus servir de base à une politique économique.

C. DELORME, responsable secteur étranger à la CIMADE

Un constat de malaise dans les grands ensembles ces dix dernières années peut être fait, mais parallèlement, de nombreuses actions positives se sont engagées.

En France, on se vantait de ne pas avoir de ghetto, il semble que l'on s'achemine vers ce modèle :

- bien que la plupart ne soient pas exclus, les habitants des grands ensembles se sentent rejetés ;
- les tensions augmentent entre centre et périphérie ;
- les habitants des grands ensembles se sentent stigmatisés par des mesures sociales spécifiques, un traitement policier différent et l'éloignement géographique renforce l'image du lieu d'enfermement.

Aujourd'hui, avec l'uniformisation de la grande classe moyenne, on ne perçoit plus de phénomène de lutte de classes ; les habitants se perçoivent non plus comme exploités mais comme exclus et n'ont pas la motivation d'une lutte contre un oppresseur qu'ils n'identifient pas.

Actuellement, on rencontre beaucoup de désespérance, de misère et moins de solidarité familiale. Mais, dans ces grands ensembles, il y a des potentiels à valoriser : il faut s'appuyer sur les familles, le monde associatif, les bénévoles...

La création de lieux d'acquisition de la culture, l'invitation à l'action humanitaire permettraient de mettre en valeur les importantes ressources humaines dont disposent les banlieues. Nous sommes face à un problème culturel ; l'économique et le social sont dépassés.

Table ronde

M. ARVIN-BEROD, conseiller général, conseiller municipal de la ville d'Echirolles.

M. CORNIER, responsable du centre d'accueil et de soins pour toxicomanes de Grenoble.

M. CALANDRI, responsable de la prévention au commissariat central de Grenoble.

M. HECKEL, président du comité national de liaison des associations de prévention spécialisée.

M. MOINARD, procureur de la république de Lyon.

L'élu s'interroge sur sa fonction face à une abstention électorale importante et devant une crise de la gestion locale que la décentralisation n'a pas pensée.

Pour le psychiatre, la toxicomanie est présentée comme une jouissance interdite de la mort pour échapper aux impératifs sociaux communs (sexualité, travail).

De ce fait, les toxicomanes sont contraints de se soumettre à la loi de l'offre et de la demande pour obtenir les revenus nécessaires à leur consommation, souvent en passant par la délinquance. La solution proposée est la cure de sevrage mais 80 % des sevrés rechutent.

Selon les travailleurs sociaux, la décentralisation qui devrait décloisonner les différents systèmes institutionnels a comme effet pervers : une clientélisation des jeunes, l'ajout de nouveaux réseaux... Sur leur rôle, ils soulignent devoir être promoteurs de réseaux et posent la question d'une révision de leur formation.

Pour sa part, la police est confrontée à deux difficultés.

L'insatisfaction des français et les relations difficiles avec les jeunes, d'où son souhait de développer la police de proximité pour rapprocher le policier du citoyen et de participer à des actions de prévention, en lien avec DSQ et CCPD.

La justice reconnaît que si elle traite efficacement la grande délinquance, la petite par contre est délaissée.

De là l'intérêt de « maisons de justice » où victimes et auteurs de délits sont mis en présence pour chercher un règlement à l'amiable.

Nathalie LEGRAIN

Conseil communal de prévention de la délinquance de Valence

Chronique étrangère

Les textes de la recherche

Présentation du texte de Jean-Paul BRODEUR :

La police : mythes et réalité

Poursuivant la publication de quelques « textes fondateurs » dans le domaine de la sociologie de la police, la revue de l'IHESI propose aujourd'hui à ses lecteurs un article du criminologue canadien Jean-Paul BRODEUR, intitulé : « La police : mythes et réalités ».

Initialement, ce texte de BRODEUR a été publié il y a sept ans, dans le cadre d'un numéro spécial de la revue criminologie — éditée par l'Institut de Criminologie de l'Université de Montréal — numéro intitulé : « La police après 1984. » Pour les lecteurs de Georges ORWELL, l'allusion est transparente. Elle renvoie à une interrogation sur le destin des sociétés modernes et délimite un cadre d'analyse à l'intérieur duquel se développe la réflexion du criminologue canadien.

La question qui se profile à l'horizon du texte de BRODEUR pourrait-être formulée de la façon suivante : dans quelle mesure la société moderne est-elle menacée d'une sorte de dérive qui la conduirait — peut-être en raison d'une passion immodérée pour l'égalité, aurait dit TOCQUEVILLE — vers la constitution en son sein d'un pouvoir anonyme et hyper-centralisé, capable d'étouffer la liberté des hommes à travers l'extension d'une surveillance policière généralisée et de tous les instants ?

BRODEUR, certes, ne cherche pas à répondre directement et en quelques pages à une question aussi complexe. Mais il nous invite à réfléchir à cette question, à partir de la simple et banale observation que ce que nous avons coutume d'appeler « police » — c'est-à-dire la police « publique » — ne constitue que la partie la plus visible et probablement la moins efficace de tout un ensemble de réseaux plus ou moins articulés les uns avec les autres, qui tissent la trame d'un encadrement et d'une surveillance de toutes les dimensions de la vie sociale. Dans cette perspective qui évoque aussi bien la « cage d'acier » dont parlait Max WEBER, que la « société disciplinaire » chère à Michel FOUCAULT, il est naturel que le développement considérable de toutes les formes de « sécurité privée » en Amérique du Nord apparaisse bien plus redoutable que des bureaucraties policières plus ou moins chaotiques et en guerre permanente les unes contre les autres.

Mais pour en venir à l'objet précis de la réflexion qui occupe ici BRODEUR, la question qui sert de fil conducteur au texte qui suit, pourrait être la suivante : est-ce qu'en définitive, l'extrême visibilité sociale de la « police » ne constituerait pas un obstacle à la compréhension de sa réalité profonde ? Ou plus simplement : dans quelle mesure l'opinion publique, les chercheurs — et peut-être les policiers eux-mêmes — ne sont-ils pas victimes d'une sorte de mythologie policière, qui s'est progressivement constituée — romanciers et journalistes aidant — en même temps que se développeront les lourdes organisations policières actuelles ?

Je ne reprendrai pas ici les réfutations que BRODEUR apporte à différents fragments de cette mythologie. Je dirai que certaines de ces argumentations sont fortes, soulignées par des formules non seulement brillantes mais qui surtout portent loin : qu'il s'agisse de la « clairvoyance illusoire » des enquêteurs condamnés le plus souvent « à l'interminable errance de l'enquête à laquelle seul le hasard met un terme ». Ou qu'il s'agisse du « chèque en gris » que les responsables politico-administratifs signent à la police dans le domaine de certaines activités « couvertes » où les principes démocratiques sont parfois mis à mal — pour la « bonne cause », personne n'en doute.

Deux autres points abordés par BRODEUR mériteraient en revanche d'amples et complexes discussions : qu'il s'agisse du rapport de la « police » et de la « violence légitime », on pourrait se demander dans quelle mesure BITTNER n'avait pas répondu par avance aux objections de BRODEUR ; qu'il s'agisse du rapport de la « police » et de la loi, à propos duquel on peut se demander si les sociologues ne sont pas prisonniers de l'illusion juridique qui réifie, substantialise la loi, au lieu d'y voir — ce que le policier de « terrain » sait de façon pratique — un cadre pour l'action, cadre dont les frontières constituent en permanence un enjeu entre de multiples acteurs — dont les policiers eux-mêmes.

Dans quelle mesure un texte datant de plusieurs années, fortement marqué par le contexte et la littérature scientifique nord-américaine, offre-t-il encore de l'intérêt pour le lecteur français d'aujourd'hui ?

Certains des débats scientifiques auxquels ce texte participe ont pratiquement perdu leur actualité. Plus aucun chercheur aujourd'hui ne perçoit la « police » comme un instrument monolithique et inerte entre les mains d'une caste de « dominants ». On a également cessé — comme la chose était encore fréquente au tournant des années 1980 — de dénoncer le spectre d'un État policier, s'avançant masqué sous le voile mystificateur d'une démocratie formelle. De même, encore, personne ne soutient plus aujourd'hui que la fonction principale de la « police » dans la société consiste à lutter directement contre la criminalité, comme si toutes les autres tâches n'étaient pas du « vrai travail policier ».

Enfin, tout le monde s'accorde à reconnaître que « l'efficacité policière » dépend bien davantage du soutien et de la collaboration du public, que des ressources propres qu'elle mobilise.

Sur ces thèmes, et sur d'autres, le texte de BRODEUR apparaît comme une sorte de bilan définitif, qui permet de tourner la page et d'aborder de nouvelles questions.

Ce qui reste, me semble-t-il tout à fait actuel, c'est d'une part le choix d'une posture méthodologique et d'autre part, quatre questions essentielles.

D'un point de vue méthodologique, BRODEUR a l'immense mérite de rappeler — et l'on n'insistera jamais assez là-dessus — que le préalable à toute compréhension de la « police » consiste à déchirer le voile institutionnel dans lequel elle se drape, afin de chercher à y voir avant tout un ensemble d'actions, portées par des acteurs, qui en mobilisant des ressources, en déployant des stratégies, cherchent à atteindre des objectifs, qui ne se laissent pas tous subsumer dans la catégorie fourre-tout d'« ordre public », de « paix publique » ou d'« intérêt général ». Autrement dit, et pour faire bref, une « sociologie de la police » ne peut être qu'une dimension particulière de la sociologie de l'action collective.

Que l'action policière, au départ rationnelle, puisse peu à peu se déstructurer sous des influences diverses pour basculer parfois dans une sorte de « chaos bureaucratique » ne constitue que le corrélat et le correctif à une perception trop rationalisatrice de l'action humaine en général et policière en particulier.

Quatre questions, enfin, délimitent l'espace au sein duquel émerge toute la problématique de l'action policière dans les sociétés modernes :

- quelle est la nature de l'ordre social que la « police » construit à travers sa présence et ses interventions : « ordre de l'apparence » ou « ordre inquisitorial » ? « police des corps » comme chez FOUCAULT, ou « police de la langue » et donc des « idées » comme chez ORWELL ?
- comment la « police » peut-elle arbitrer — et dans quelles limites doit-elle arbitrer — entre les exigences universalistes de la loi et le poids des situations singulières dans lesquelles elle intervient ?
- quelle peut être la signification du monopole de la « violence légitime » accordée à une institution, dans une société qui condamne de plus en plus la violence « d'où qu'elle vienne » ; et où — pour parler comme TARDE — la « criminalité de l'intelligence » supplante progressivement la « criminalité du muscle » ?
- les relations ambiguës que le Pouvoir entretient avec la police, constituent-elles des résidus que le développement de la démocratie éliminera progressivement, ou bien constituent-elles la contrepartie, indispensable à l'équilibre social, de certaines dimensions utopiques inscrites au cœur même de l'idée démocratique ?

Manifestement, la « police » de 1984 est un archipel beaucoup trop fragmenté, écartelé par ses divisions internes, ritualiste et désordonné, pour constituer l'instrument de la terreur orwellienne. Resterait à se demander — en invoquant cette fois-ci KAFKA — si le « chaos bureaucratique » spécifique

des grandes organisations policières modernes n'est pas lui aussi de nature à sécréter un pouvoir d'autant plus oppressif qu'il est sans visage et irresponsable.

Jean-Claude MONET

IHESI

La police : mythes et réalités *

De même que la criminalité est la part de la déviance qui reçoit le plus d'attention de l'opinion publique et de ceux qui la façonnent, la police est l'agence de contrôle social dont l'action est la plus visible et la plus dramatisée. Cette première homologie n'est en réalité qu'un indice d'un phénomène beaucoup plus général et qui nous servira parfois de fil d'Ariane dans notre enquête sur les appareils policiers. Comme l'ont souligné avec force des auteurs comme BLACK (1983) et MANNING (1980), la criminalité et l'action déployée par l'État pour la contrôler peuvent être jointes par des correspondances de structure si systématiques qu'elles paraissent souvent n'être que des images inversées l'une de l'autre. Ce dernier énoncé, dont nous fournirons plusieurs illustrations, doit s'entendre dans son sens descriptif et n'implique en lui-même aucun jugement de valeur sur les opérations de la police.

A titre d'illustrations initiales des correspondances auxquelles nous venons de nous référer, nous formulerons trois propositions relatives à la connaissance que l'on peut tenter d'acquérir de la police et de la criminalité.

- Notre première proposition se formule comme suit : comme le comportement criminel, l'action policière est un objet qui oppose une résistance délibérée au projet de connaître. Cette résistance est d'une nature profondément différente des obstacles que rencontrent les efforts pour constituer un savoir dans les sciences de la nature et dans la plupart des sciences humaines : l'action policière, comme la délinquance, n'est pas un objet qui est *disponible* pour la théorie. Non seulement se dérobe-t-il ⁽¹⁾ mais, à la différence cette fois du comportement illégal, cette dérobade est parfois institutionnalisée par des législations comme la *Loi sur les secrets officiels* qui préservent la confidentialité des opérations.

- Notre seconde proposition désigne l'un des risques inhérents à l'étude des appareils policiers. A l'instar de Michel FOUCAULT (1975), on a souvent dénoncé la fonction de diversion que remplit l'amplification des répercussions de la criminalité traditionnelle dans la presse, dans le discours politique et dans les idéologies qui légitiment et réclament une

* Publié in *Criminologie*, 1984, XVII, N° 1. Avec l'aimable autorisation de la revue *Criminologie* (Montréal, Québec).

montée des châtiments ⁽²⁾. Philippe ROBERT et ses collaborateurs (1978, 1980) ont réussi à montrer que les coûts tant économiques que sociaux de cette criminalité stéréotypée étaient sans commune mesure avec l'importance de ceux qu'engendrent des illégalismes moins bruyants comme la fraude fiscale ou la délinquance d'affaires. Des réserves analogues doivent être opposées à l'octroi précipité d'un privilège exclusif à l'étude de l'appareil policier public, qui n'est que le plus perceptible de nos systèmes de contrôle. On aurait tort de croire qu'il est le seul et surtout de postuler sans autre forme d'examen qu'il est le plus pénétrant. Par exemple, le contrôle exercé par la police sur les jeunes est négligeable par rapport à l'impact de l'encadrement que leur fournit l'appareil scolaire.

- Notre dernière proposition préliminaire dicte la nature de la démarche que nous suivrons dans ce texte. Tant par rapport à la police que par rapport à la criminalité, il existe un écart considérable entre les résultats de la recherche et les évidences d'un sens commun qui est constamment dévoyé par les médias de masse. L'action policière, comme la criminalité, se donne à la perception à travers une mise en scène dramatique qui la travestit plus qu'elle ne la révèle. C'est pourquoi nous nous attacherons davantage à défaire certains préjugés, qui se sont montrés, à notre expérience, particulièrement persistants, qu'à retracer dans son détail l'évolution de la culture académique sur la police, dont les prémisses ne sont pas partagées par le public.

Nous n'en ferons pas moins état, dans une première section de cet article, des tendances les plus significatives de la recherche. Nous nous attachons cependant plus longuement par la suite à réfuter un certain nombre d'affirmations répandues sur la police et dont la texture nous paraît ressortir davantage à une mythologie qu'à un savoir critique. Dans une dernière partie, la plus élaborée, nous nous efforcerons de substituer aux positions critiquées des orientations plus prometteuses.

Les tendances récentes de la recherche

Sans s'être livré à des calculs bibliographiques complexes, on peut affirmer avec une relative certitude qu'il n'y a pas de groupe professionnel qui ait fait l'objet d'autant d'études que les policiers. Une bibliographie exhaustive des écrits sur la police comprendrait plusieurs tomes de quelques centaines de pages. La partie la plus considérable de ces travaux a été effectuée dans les pays anglo-saxons et, de façon plus particulière aux États-Unis, où l'extrême décentralisation des corps policiers, qui excédaient le nombre de 40 000 ⁽³⁾ a favorisé la poursuite d'études empiriques. Pour peu qu'ils fussent persévérants, les chercheurs ont toujours fini par trouver un corps policier prêt à les accueillir, alors que la pénétration au sein d'une grande bureaucratie d'État comme la police nationale française a longtemps été soumise à des contraintes apparemment insurmontables ⁽⁴⁾.

L'espace nous manque pour présenter une revue systématique de la masse des travaux publiés sur la police et nous renvoyons le lecteur à FIJNAUT et VAN OUTHRIE (1978), à RUMBAUT et BITTNER (1979) et à SHERMAN (1980) ; ces auteurs ont produit de solides analyses de la littérature récemment publiée. Pour ce qui est des instruments bibliographiques, mentionnons SHEARING *et al.* (1979) pour le Canada, WHITEHOUSE (1980) pour les États-Unis et LE CLERE (1980) pour la France et l'Europe. On consultera également avec profit les *Abstracts on Police Science*, publiés par la maison Kluwer (Pays-Bas) de 1973 à 1979 ; cette dernière publication a pris pour titre « *Police Science Abstracts* », à partir de 1980.

Deux constantes :

l'accent sur la violence et le maintien de l'ordre

Il existe deux prises de position qui sont demeurées relativement inchangées, depuis les débuts de la recherche empirique sur la police, que l'on peut situer aux États-Unis, vers 1950, avec les travaux de William WESTLEY sur le corps de police de la ville de Gary, dans l'État de l'Indiana ⁽⁵⁾.

La première de ces positions tient dans l'établissement d'une relation constitutive entre le travail policier et les notions de violence et de coercition. Le caractère propre de cette relation entre la police et sa clientèle est sa symétrie ou, encore, sa réciprocité : les policiers étudiés par WESTLEY (1970) et plus tard par KER MUIR (1977) et plusieurs autres *perçoivent* les situations au sein desquelles ils interviennent sous le sceau d'une menace qui leur est faite ; de façon réciproque, toute une tradition sociologique américaine, dont l'un des représentants les plus actifs est Egon BITTNER (1980a et b), voit dans le recours à la force coercitive le trait définitoire de la fonction policière ⁽⁶⁾. En France, LOUBET DEL BAYLE (1981), qui reprend la tradition weberienne, voit également dans la police l'appendice coercitif de l'État. Cette idée, est-il besoin de le mentionner, a reçu l'assentiment des criminologues radicaux qui se sont exprimés sur la fonction policière dans des recueils de textes colligés par PLATT et COOPER (1974) et par le *Center for Research on Criminal Justice* (1976).

La seconde des constantes que nous avons relevées tient dans la négation soutenue que le rôle *essentiel* (ou principal) de la police, qu'on l'envisage en théorie ou en fait, soit de réprimer la criminalité. Le mandat de la police résiderait dans le maintien de l'ordre, cette dernière notion étant malheureusement entendue dans un sens assez diffus. L'un des premiers et des plus énergiques défenseurs de cette idée est James O. WILSON (1968, 1982) ; elle est maintenant reprise avec vigueur par Peter MANNING (1977 ; voir MANNING and VAN MAANEN, 1978), l'un des chercheurs américains les plus influents, et par des théoriciens britanniques comme EVANS (1974) et ALDERSON (1979). Les études empiriques conduites sur l'emploi effectif du temps de travail par la police apportent une confirmation réitérée à la thèse de WILSON ⁽⁷⁾.

On ne peut s'abstenir de remarquer l'existence d'une certaine tension entre les deux constantes dont nous venons de faire état. L'insistance sur la part de la violence et du danger dans la définition du contexte de l'intervention policière semblerait impliquer que ce contexte est de nature criminogène, sinon criminel. Or c'est très précisément cette implication que nie la seconde des constantes de la recherche, avec la conséquence que la légitimité du recours policier à la force est mise en question.

Le développement des études historiques et comparatives

L'une des évolutions les plus prometteuses de la recherche sur la police réside dans la recrudescence de l'intérêt pour les études historiques et pour les analyses comparatives. Comme l'indique la réimpression récente d'ouvrages classiques comme ceux de CLEMENT (1975) et de CHASSAIGNE (1978), de même que la somme des sources textuelles et des travaux énumérés dans la bibliographie de LE CLERE (1980), l'importance de pratiquer l'approche historique dans les études sur la police a depuis longtemps été reconnue, particulièrement en France. L'un des résultats féconds de l'impact du marxisme sur la criminologie aura été de réactiver l'intérêt pour les recherches historiques sur le contrôle social. Nous avons été témoins dans les années récentes de la publication d'ouvrages majeurs, comme les études de WILLIAMS (1979) et de CAMERON (1981) sur la police française de l'Ancien Régime et celle de LEGGETT (1981) sur la Tchèque soviétique. En Angleterre, BUNYAN (1976) a renoué avec une tradition d'ouvrages historiques sur la police qui remonte à RADZINOWICZ (1956) et CRITCHLEY (1967). Des études plus brèves comme la monographie de PILLORGET (1978) sur FEYDEAU DE MARVILLE⁽⁸⁾, les textes réunis dans AUBERT et al. (1979), les travaux de HARRING (1976) sur le développement de l'institution policière aux États-Unis et, enfin, ceux de HARRING et Mc MULLIN (1975) sur l'histoire de la police de Buffalo (États-Unis) semblent en voie de se multiplier. Au Canada, les travaux de LORNE et Caroline BROWN (1978), ainsi que ceux de MAC LEOD (1976), montrent qu'il est possible de traiter de l'histoire de la Gendarmerie royale du Canada (GRC) d'une manière autre qu'hagiographique. Jean TURMEL (1971, 1974) a produit une esquisse de l'histoire de la police de Montréal, qui demeure utile.

L'extension du champ de la recherche dans le temps s'est également accompagnée de son élargissement dans l'espace. Nous nous limiterons à ne mentionner à cet égard que le nouvel influx qui a été apporté aux travaux comparatistes sur la police par la publication des recherches de David BAYLEY (1969, 1976) sur les services orientaux (police indienne et police japonaise)⁽⁹⁾.

La déterritorialisation de l'objet-police

Le personnel d'un corps de police est en très grande partie composé par des policiers en uniforme, affectés pour la plupart à des tâches de

patrouille. Il arrive même que de petits corps n'aient pas d'enquêteurs à leur service et qu'ils doivent faire appel à de plus gros corps voisins, lorsqu'il est nécessaire d'effectuer une enquête dans leur juridiction. Cette importance quantitative des patrouilleurs s'est reflétée dans les premières études empiriques sur la police, dont nous avons déjà dit qu'elles avaient porté, comme celle de WESTLEY, sur de petits services de police. L'étude classique de A.-J. REISS (1971) a porté sur de grands corps policiers urbains aux États-Unis, mais son objet privilégié est toutefois demeuré le patrouilleur en uniforme. Cette circonscription de l'objet-police dans un groupe relativement homogène (les patrouilleurs) fut grosse de conséquences.

Elle engagea d'abord la croyance en la possibilité de produire une théorie *intégrée* de la police, l'homogénéité de l'objet retenu se réfléchissant dans l'unité de la théorie. Cette délimitation de l'objet détermina ensuite le privilège qui fut accordé aux tâches de maintien de l'ordre et de la paix dans l'identification de la nature de la fonction policière : le maintien de l'ordre est effectivement ce qui caractérise le poids des interventions du patrouilleur, à première vue. Elle donna enfin naissance à cette assez curieuse notion de sous-culture policière, qui n'est en réalité qu'un redoublement ethnologique naïf du caractère uniforme des groupes étudiés (les patrouilleurs) ⁽¹⁰⁾.

Or, à partir du milieu de la dernière décennie, on a assisté à une très importante déterritorialisation de ce qui constituait l'objet privilégié des recherches empiriques sur la police. Cet éclatement du champ a principalement consisté dans l'appréhension de nouveaux objets, notamment :

- les escouades d'enquêteurs, qui ont constitué la matière des importants travaux de GREENWOOD (1975) et de son équipe de la Rand Corporation, de ceux de SANDERS (1977) et, pour le Canada, de ceux d'ERICSON (1981) ;
- les services politiques de sécurité de l'État, sur lesquels de vastes enquêtes gouvernementales — les commissions CHURCH et PIKE aux États-Unis et les commissions KEABLE, KREEVER et Mc DONALD au Canada, pour n'en énumérer que quelques-unes — ont jeté une lumière crue et dont les révélations ont donné lieu à une importante littérature ;
- les informateurs réguliers et les autres auxiliaires souterrains de la police, qui ont été le sujet d'un véritable travail de pionnier de la part de l'Américain Gary MARX (1974, 1980, 1981) ;
- les agences de sécurité privée, dans l'étude desquelles une équipe de chercheurs regroupée autour de Clifford SHEARING du *Centre of Criminology* de l'Université de Toronto s'est investie de façon particulièrement soutenue.

Nous examinerons plus loin si cette prise en charge de nouveaux objets ne contraindra pas les chercheurs à modifier l'allure générale de leurs théories sur les appareils policiers. On peut d'emblée répondre par l'affirmative à au moins un des aspects de cette question. Lorsque la

patrouille formait l'objet privilégié des recherches sur la police, un certain consensus s'était formé pour concevoir cette dernière comme un service *réactif*, dont l'intervention était déterminée de l'extérieur. Ce consensus est maintenant remis en cause, l'étude de la *mobilisation policière* – ce qui déclenche l'intervention de la police – requérant maintenant de façon croissante l'attention des chercheurs.

***Un changement de perspective :
la police comme accomplissement de la légalité***

Nous ne procéderons, à ce stade de l'exposé, qu'à une brève discussion d'un point, à notre avis fondamental, sur lequel nous comptons revenir dans la suite de cet article.

Nous commencerons donc par préciser que, dans le cours des années cinquante et soixante, plusieurs des travaux sur la police, effectués par des juristes comme HALL (1953, 1960), LA FAVE (1965) ou DAVIS (1969, 1975) se sont inscrits dans l'horizon d'une distinction explicitée par H.-L. PACKER (1964). Dans un article très influent, ce dernier a proposé de distinguer entre deux paradigmes de l'application de la loi (criminelle). Un premier paradigme, baptisé le « modèle du contrôle de la criminalité » (*crime control model*), était caractérisé par un primat accordé par le système de la justice pénale à l'*efficacité* de son fonctionnement aux dépens du respect de la procédure légale garantissant les droits individuels ; le second paradigme, désigné comme le « modèle du respect de la procédure » (*due process model*), se définissait, comme son nom l'indique, par la primauté du droit des gens sur la fonctionnalité bureaucratique. Or la police apparut alors aux chercheurs comme le prototype d'une institution qui opérait selon le modèle du contrôle de la criminalité et qui usait de la discrétion dont jouissait ses membres pour rendre une justice expéditive et relativement indifférente aux droits légaux de sa clientèle. L'ouvrage classique de Jérôme SKOLNICK (1966) *Justice without Trial* (Justice sans procès) est l'illustration la plus éloquente de cette perspective qui contrastait systématiquement le dérèglement des opérations policières avec les exigences méconnues de la lettre (et de l'esprit) de la loi. Des concepts tels que ceux de discrétion policière et de discrimination envers les minorités se voyaient octroyer un statut prépondérant dans ces recherches.

Or cette perspective a été récemment remise en question de toutes parts, comme en témoignent des travaux aussi différents que ceux de Mc BARNETT (1979), BLACK (1980) et des criminologues qui s'inspirent du marxisme. La dichotomie établie initialement entre la légalité, prétendument favorable aux droits des personnes, et l'exercice discriminatoire du pouvoir policier est révoquée au profit de la reconnaissance capitale qu'au lieu de garantir les droits en limitant le pouvoir policier, la loi amplifie ce dernier en cautionnant son débordement. Loin donc d'affronter la lettre de la loi, le pouvoir de la police s'y adosse. Dans son livre récemment

publié sur la police, BLACK (1980, p. xi, 2) définit le travail policier comme une instance de la loi elle-même.

Fragments d'une mythologie

Nous commencerons d'abord par préciser que la plupart des fragments que nous décrirons dans les prochaines pages ne composent pas exclusivement une mythologie policière que l'on pourrait qualifier de populaire. Certaines des positions dont nous ferons la critique sont parfois adoptées autant par des chercheurs que par des personnes qui ne possèdent pas d'expertise sur les questions policières. Cette remarque s'applique de façon particulière à la première des positions que nous interrogerons.

Une théorie unidimensionnelle de la police

Nous reprendrons d'abord une idée dont nous avons précédemment dit qu'elle nous servirait de fil d'Ariane, à savoir les homologies de structure entre la criminalité et le contrôle social, tel qu'il est exercé par la police. WALKER (1977) met en cause de façon convaincante la possibilité de produire une théorie criminologique générale, qui fournirait l'explication de toutes les formes de déviance, celles-ci étant trop diversifiées pour recevoir le même type d'explication. Cet aperçu fondamental de WALKER peut valablement être rapporté à la sociologie de la police, dont nous doutons qu'elle puisse se produire sous la forme d'une théorie générale qui rendrait un compte unilatéral de toutes les manifestations de la réalité policière. Il importe en effet de distinguer entre au moins trois niveaux de réalité pour apercevoir l'amplitude de ces manifestations.

Un premier niveau, le plus abstrait, est constitué par la notion même ou le concept de police et son champ de référence. Lorsqu'elle commença d'être plus fréquemment employée en France, vers le début du XVII^e siècle, l'expression de police coïncidait avec celle du gouvernement ⁽¹¹⁾ et désignait toute façon contraignante de structurer l'espace social. La notion de police est aujourd'hui encore imprégnée de sa généralité originelle et recouvre en puissance toutes les formes de l'autoritarisme ⁽¹²⁾. La diversité et la complexité des manifestations de l'autoritarisme interdit qu'on les réduise à une essence commune.

Un second niveau de réalité, qui nous rapproche insensiblement du concret, est celui du prédicat — du qualificatif de policier ; son emploi le plus exemplaire est de se conjondre avec le substantif « État » pour former la redoutable expression d'*État policier*. Le qualificatif de policier semble alors moins général que la notion précédente de police, car il distingue parmi les mesures gouvernementales celles qui sont d'une nature répressive et qui ont explicitement pour fin de perpétuer par la terreur ou l'intimidation la domination d'un groupe sur tous les autres. Il est toutefois capital de remarquer à cet égard que l'asservissement des

membres du corps social est alors produit par l'action d'une *pluralité* d'appareils policiers, dont rien ne garantit qu'ils sont de même nature. Le dispositif policier mis en place dans l'Allemagne nazie, pour prendre un exemple connu, était composée de pièces relativement disparates, comme la *Waffen SS*, la *Gestapo* et la police judiciaire, qui continuait d'opérer comme sous la république de Weimar ⁽¹³⁾. Or, il est très douteux qu'un appareil complètement militarisé comme la *Waffen SS*, une agence politique de sécurité d'État comme la *Gestapo* et un service traditionnel de police judiciaire possèdent suffisamment de traits en commun pour être uniment désignés, d'une autre façon que verbale, par le prédicat de policier.

Un troisième niveau de réalité est constitué par l'existence concrète des corps policiers. Or le phénomène le plus saisissant à ce niveau, si nous considérons le type de corps policier qui opère dans des sociétés occidentales comparables à la nôtre, est l'extrême diversité des tâches qu'ils sont conduits à assumer, cette variété d'attributions étant par surcroît modalisée par leur théâtre d'opération (un grand corps policier urbain est une organisation qui diffère profondément d'un petit corps opérant dans un milieu rural, en assumant, entre autres, les fonctions d'un service d'incendie). Cette diversité n'est pas telle qu'on ne puisse au moins tenter de formuler quelques énoncés généraux sur les caractéristiques des corps policiers. Elle interdit toutefois qu'une sociologie de la police adopte une attitude réductrice, espérant décomposer la complexité de son objet en quelques dimensions simplificatrices. Comme le remarque avec justesse MARENIN (1982), on ne voit pas comment l'application des règlements de la circulation s'intègre au cadre présumé d'une stratégie de mise en tutelle du prolétariat.

Nous sommes parvenus à une même conclusion sur la nécessité de concevoir la sociologie de la police comme une entreprise ouverte et pluridimensionnelle au terme de notre examen de chacun des niveaux de réalité que nous avons distingués. Cette conclusion s'impose de façon d'autant plus impérieuse que la réalité policière intégrale est constituée par la somme de ces trois niveaux.

Un monopole problématique : celui de la violence

Il est une affirmation sur la police que l'on entend si souvent qu'elle a maintenant pris la figure d'un truisme qui n'est jamais interrogé. Nous en avons fait état dans notre brève revue de littérature. La police serait censée disposer du monopole légal du recours à la violence physique. Ce monopole distinguerait la police des autres appareils et constituerait le cœur profond de cette institution. Cette concession d'un monopole est, au vrai, hâtive et elle exprime une position qui nous semble de plusieurs façons incorrecte.

Il existe d'abord au sein du système de la justice pénale d'autres fonctionnaires qui sont légalement habilités à user de coercition physique

contre autrui : les gardiens de prison. On sait en outre qu'un nombre croissant d'employés d'agences de sécurité privée et de constables spéciaux de toutes sortes sont autorisés à porter et, dans certaines conditions, à utiliser des armes. Certaines agences de sécurité privée sont spécialisées dans l'utilisation de chiens, bêtes absolument féroces, pour intimider des groupes de manifestants et, en particulier, des groupes de grévistes.

Ces remarques sont tellement obviees qu'on s'étonne de devoir les faire. On pourrait en outre nous rétorquer que les groupes mentionnés appartiennent à des services para-policiers dont le lien avec le monde de la justice pénale est immédiat. Le monopole légal de l'exercice de la violence demeurerait l'apanage du système de la justice pénale, sinon de la police. Or cette thèse est fautive, serait-elle même élargie de façon weberienne à ne valoir que de l'État, considéré en lui-même.

Comme l'a remarqué BITTNER (1980b, p. 8), il est en effet une profession qui partage d'une façon hautement significative ce présumé monopole légal de l'exercice de la violence physique : c'est la profession médicale, dans une multitude de ses attributions (la pratique de la chirurgie, le recours à certains modes de thérapie comme l'utilisation psychiatrique d'électrochocs, l'emploi de drogues et d'autres produits chimiques dont les effets sur l'organisme sont violents, etc.). Notons à cet égard qu'infliger des lésions corporelles à des fins médicales est explicitement autorisé par l'article 45 du *Code criminel canadien*. Il y avait jusqu'à récemment au Canada un autre groupe de personnes, important en son nombre, qui jouissait d'une immunité légale par rapport à l'exercice d'une forme non bénigne de violence : il s'agissait des maris qui n'étaient pas légalement imputables du viol de leur femme (cette situation a été modifiée par la récente refonte des dispositions légales sur les infractions de nature sexuelle).

Il ne fait pour nous aucun doute qu'un examen plus attentif pourrait révéler encore mieux à quel point le monopole légal de la violence qu'on attribue à la police n'est qu'une fiction réconfortante. L'article 43 du *Code criminel*, par exemple, confère aux parents, à ceux qui les remplacent et aux instituteurs le droit d'employer la force (« raisonnable ») pour corriger selon le cas un enfant ou un élève. Un droit similaire est octroyé par l'article 44 du même code à un capitaine de navire, pour faire régner la discipline sur son bateau. L'article 81 du *Code criminel* autorise explicitement les combats de boxe, dont on sait qu'ils conduisent parfois à la mort de l'un des adversaires. Cette liste d'exemples pourrait être encore allongée ; nous nous en tiendrons à ces remarques qui sont largement suffisantes pour notre critique de la thèse du monopole policier de la violence.

Une clairvoyance illusoire

Le troisième des fragments mythologiques que nous désirons présenter est sans doute celui qui mérite le mieux cette appellation, car il est largement

le produit de la littérature policière dans sa variante traditionnelle – le roman policier et ses dérivés audio-visuels – ou sa variante plus récente – le roman d'espionnage et ses sous-produits. Les effets mystifiants de cette littérature sont nombreux.

La littérature policière procède d'abord à une inversion complète de la réalité policière : à très peu d'exceptions près – comme les romans de Joseph WAMBAUGH, lui-même un ancien policier –, cette littérature est tout entière consacrée à l'enquête policière, qui ne constitue qu'une partie très restreinte de l'activité de la police. La littérature d'espionnage, quant à elle, décuple les capacités de surveillance de l'appareil policier : rien n'échapperait à son regard, à moins qu'il ne choisisse pour des motifs occultes de se couvrir.

Dans sa célébration de l'enquête, la littérature policière métamorphose une procédure marquée par l'errance en l'itinéraire d'une *découverte*, au terme duquel la force déductive de l'enquêteur, s'appuyant sur des indices matériels sublimés par la magie des laboratoires de police technique, parvient à débusquer un infracteur, dont l'identité était jusque-là inconnue. Or il n'est, au regard des recherches empiriques faites sur l'enquête policière, aucune représentation qui soit plus éloignée du travail effectif de la police que celle qui est diffusée dans l'opinion publique par la littérature policière. Les affaires sont systématiquement réglées par une procédure dont la nature est contraire à celle qui est fabriquée par l'imagerie littéraire : rarement *découverte* par le raisonnement de l'enquêteur ou l'expertise des laboratoires, l'identification du coupable est habituellement le produit d'une *dénonciation* faite à la police. Cette dénonciation provient soit :

- de la victime elle-même ;
- d'un ou de plusieurs témoins ;
- d'un informateur au service de la police ;
- de l'infracteur lui-même, qui révèle son crime à la police ou qui, dans des cas relevant moins d'infractions à la loi que de non-conformisme politique, attire sur lui l'attention des services de sécurité en affichant bruyamment sa dissidence ⁽¹⁴⁾.

Le reste des affaires est surtout réglé par l'arrestation du prévenu en flagrant délit ou dans le cours d'une fuite avortée et, enfin, au hasard d'un ratissage, souvent relié à une infraction aux règlements de la circulation. Ces dernières opérations sont la plupart du temps effectuées par les patrouilleurs.

Ces remarques n'ont pas pour but de déprécier le travail de la police et nous reconnaissons qu'il existe des enquêtes qui sont brillamment conduites. On trouvera l'exemple d'une telle enquête dans Québec (1980, pp. 196-201). Il nous apparaît important d'adopter une vue sobre des capacités de la police pour ne pas entretenir des attentes irréalistes à son endroit : comme en témoignent des affaires comme l'égorgeur du Yorkshire, celles du tueur d'Atlanta ou de l'assassinat récent dans l'Ouest du

Canada de toute une famille de villégiateurs, une police à qui on ne désigne pas explicitement ses coupables est livrée par l'interminable errance de l'enquête à laquelle seul le hasard met un terme.

Police ou politique : une alternative trop simple

Il est deux thèses sur la nature des relations entre l'appareil policier et le pouvoir de l'État qui s'expriment dans des formules en apparence opposées. Selon la première de ces formules, la police constituerait un « État dans l'État » ; selon la seconde, elle formerait le « bras armé de l'État ». Le premier de ces slogans énonce ce que nous appellerons la thèse de *l'insularité*, qui sert souvent d'alibi au pouvoir politique pour excuser les insuffisances du contrôle qu'il exerce sur les corps policiers : l'appareil policier est conçu comme une instance autonome qui résiste victorieusement aux contraintes extérieures pour poursuivre son propre intérêt. Le second de nos slogans exprime la thèse dite *instrumentale* : la police serait un instrument relativement inerte qui s'animerait pour répondre mécaniquement aux commandes de l'État, lui-même au service des intérêts de la classe dont il est le mandataire. Cette thèse s'énonce sous diverses variantes dans les travaux des criminologues influencés par le marxisme, comme par exemple HARRING (1976), HEPBURN (1977) et d'autres travaux déjà cités.

Il faut, par rapport à ces deux thèses, reconnaître sans ambages qu'elles peuvent être illustrées par l'histoire des corps policiers. Ainsi, il semble incontestable que tout le domaine du contrôle des informateurs est une chasse policière gardée qui résiste farouchement à toute intrusion extérieure. De façon converse, on ne saurait crédiblement nier que la police provinciale québécoise s'est comportée comme la brute de Maurice DUPLESSIS pendant la célèbre grève de l'amiante de 1949. La polyvalence de la réalité policière assure en effet d'emblée qu'on puisse y trouver matière à illustrer toutes les positions. On se tromperait toutefois lourdement en confondant l'illustration d'un propos avec la démonstration d'une thèse. En tant qu'affirmations générales qu'on ambitionnerait de rapporter à la *totalité* de la réalité policière, les thèses de l'insularité et de l'instrumentalité des corps policiers sont précisément le produit de cette confusion simplificatrice entre les procédures d'illustration et de démonstration. L'une ou l'autre de ces thèses sont incapables de rendre intégralement compte de leur objet, que ce soit au niveau des faits empiriques ou à celui de la rectitude des concepts.

L'espace nous manque pour énumérer tous les faits empiriques qui contredisent les deux thèses que nous discutons. Nous ne mentionnerons donc que les principaux butoirs, limitant nos exemples au contexte canadien. La thèse de l'insularité se heurte à l'intervention systématique du politique dans l'orientation et souvent également dans l'Administration des activités de la police. Cette intervention se produit d'abord d'une façon régulière par la promulgation des diverses lois et réglementations

qui affectent l'action de la police. Elle se produit en outre de façon irrégulière, mais de plus en plus fréquente, par l'institution de mesures de contrôle d'exception comme les commissions d'enquête. Comme l'a montré TARDIF (1974), enfin, elle s'exerce de façon diffuse par des pressions de toute nature sur la hiérarchie policière. Au regard de l'immixtion du politique, la police constitue bien davantage un cirque qu'une île.

C'est, paradoxalement, en partie les mêmes faits qui peuvent être allégués pour falsifier la thèse instrumentale. En même temps qu'elles constituent une intervention dans les affaires de la police, les commissions d'enquête ont inlassablement fait la preuve de la laxité des contrôles qu'exerçaient les autorités légitimes sur les activités policières. Il est toutefois un autre obstacle factuel sur lequel vient se briser de façon irrévocable la thèse de l'instrumentalité : c'est celui du syndicalisme policier. Il faut volontairement consentir à s'aveugler pour persister à penser, en dépit de grèves répétées et coûteuses, que les policiers constituent un groupe de tâcherons passifs, qui sont docilement soumis aux volontés des élites politiques.

On peut toutefois invoquer un argument plus général contre ces thèses de l'insularité et de l'instrumentalité. Elles ne constituent au vrai que deux radicalisations inversées d'une position qui repose sur un *présupposé unique*. Il faut en effet que l'État et l'appareil policier soient respectivement conçus comme des termes jouissant d'une *forte cohésion* pour entretenir des rapports aussi élémentaires que l'autarcie ou la subordination. Il est, pour prendre un exemple simple, difficile de concevoir les relations entre un État décentralisé et la myriade de ses corps policiers à travers les notions globalisantes de l'insularité ou de l'instrumentalité : chacun des corps policiers considérés entretiendra une relation qui lui est propre avec l'autorité politique dont il relève, la résultante de cet enchevêtrement de rapports différents étant plus près d'un chaos bureaucratique que d'une moyenne numérique.

De trois choses, en effet, l'une :

- ou bien le présupposé de cohésion ne sera pas respecté — comme par exemple, en Amérique du Nord, où tant le gouvernement que la police sont fractionnés en une multitude de juridictions souvent en rivalité —, auquel cas prévaudra une situation semblable à celle que nous avons décrite à la fin du paragraphe précédent ;
- ou bien le présupposé de cohésion interne des appareils est satisfait — notons que cette hypothèse comporte une large part de spéculation ⁽¹⁵⁾ —, auquel cas il s'établira entre l'État et sa police un équilibre pragmatique qui se démarque autant de la fronde que de l'asservissement ;
- ou bien, enfin, cet équilibre est rompu, auquel cas l'un des termes tend à s'assimiler entièrement l'autre, l'idée même d'une relation étant abolie : l'État devient une police totale ou la police dégénère en une simple milice gouvernementale. Dans tous les cas, les notions d'insularité et d'instrumentalité sont inadéquates pour penser les rapports entre la police et l'autorité politique. Ajoutons qu'à l'intérieur de la criminologie radicale,

HUMPHRIES et GREENBERG (1981), SPITZER (1981) et BEIRNE (1979) ont soumis la perspective instrumentale à une critique acérée.

Les malentendus de la légalité

Peu de matières auront fait l'objet d'autant de revendications bien pensantes que l'exigence de soumettre la police à l'observance des lois. Comme nous l'avons déjà laissé entendre dans la trop courte revue de la littérature que nous avons entreprise, cette question a constitué le centre d'un débat majeur, auquel nous nous proposons de contribuer. Nous commencerons à cet égard par baliser le terrain en indiquant que cette notion de légalité policière abrite une complexité insoupçonnée.

Le leitmotiv d'une certaine pensée éditorialiste est que la police ne devrait pas être « au-dessus des lois ». Par quoi l'on veut dire que la loi devrait contraindre également tous les citoyens, l'égalité se manifestant dans *l'application méthodique d'une sanction à tout infracteur aux lois*, quel que soit son statut. Ces remarques simples, qui prétendent en outre exprimer un idéal démocratique, se fondent sur un ensemble de postulats, dont la vérité est tenue pour acquise. Soit :

- *le postulat de cohérence* : la loi est suffisamment cohérente pour qu'il soit possible d'en observer en même temps toutes les dispositions (satisfaire à un article n'implique jamais déroger du même coup à un autre) ;
- *le postulat d'uniformité* : toutes les lois pénales sont de même nature : elles énoncent des prohibitions, auxquelles sont soumis sans distinction tous les membres d'une société ; les lois sont en outre de même niveau, l'idée d'une hiérarchie juridique selon laquelle des lois de niveau supérieur modalisent l'observance de certaines lois de niveau inférieur n'étant pas envisagée ;
- *le postulat de la décision* : il est toujours possible de trancher sans ambiguïté si une loi a été respectée ou violée ;
- *le postulat de l'univocité sémantique* : le langage juridique est caractérisé par l'identité de sens des expressions qu'il utilise, quel que soit le contexte de leur emploi. Ainsi, lorsqu'on se demande si A, un agent de police infiltré, et B, qui est le bras droit du chef d'une bande de kidnappeurs, sont coupables de complicité dans l'élaboration d'un projet d'enlèvement, on poserait par rapport à ces deux personnes *la même question*, caractérisée par la constance du contenu sémantique de l'expression « complice ».

Dans le cas du dernier postulat énoncé, nous croyons qu'il suffit de produire, comme nous l'avons fait, un exemple problématique pour indiquer que le postulat est faux. Il n'est en réalité aucun de ces postulats qui ne soit incorrect, comme nous tenterons de le montrer lorsque nous reprendrons la questions de la légalité policière dans la prochaine section de cet article.

Directions alternatives

Nous allons soumettre dans cette partie finale de notre article une série de propositions qui font pendant aux positions que nous avons critiquées dans la partie précédente.

L'abandon du volontarisme épistémologique

Les propositions que nous formulerons seront marquées par deux traits. D'abord par leur essentielle ouverture : quoiqu'elles prendront la figure d'énoncés généraux, elles ne constituent que des indications sur des recherches à accomplir sur un objet dont nous avons reconnu le caractère bigarré.

Il est une autre propriété de cet objet, dont nous nous proposons de tenir un compte explicite : la police n'est pas un ensemble de choses qui s'exhibent mais un groupe de personnes qui agissent. Or, il est capital pour une sociologie de l'action de reconnaître que dans la mesure où la pratique humaine est ordonnée par des fins, elle s'incarne sous la forme d'une *stratégie* pour laquelle l'opacité et l'ambiguïté constituent une dimension délibérément recherchée et entretenue ; cette dimension résiste de manière irréductible à une objectivation théorique complète (la transparence est la négation même de la stratégie, qu'elle assimile à un plat comportement). C'est donc une erreur profonde que de s'obstiner à épingleur sur un schéma rationalisant une activité qui conçoit son incertitude comme l'un de ses atouts décisifs. Cette erreur engendre de brutales déconvenues lorsqu'elle se double de la volonté de raidir davantage ces schémas en leur conférant la pesante traduction d'une législation.

La force de l'imaginé

Dans l'histoire de la police, il est quelques figures marquantes comme Sir Robert PEEL, pour l'Angleterre, et les lieutenants généraux de police D'ARGENSON, SARTINE et LENOIR, pour la France. Peu de personnages ont toutefois joui de la réputation d'exercer un pouvoir aussi légendaire que celui de Joseph FOUCHÉ, le ministre de la Police de Napoléon BONAPARTE. Il suffit de lire les pages que Sir Leon RADZINOWICZ (1956) consacre à l'histoire de la police française pour mesurer à quel point une aura de puissance occulte s'attache au nom de FOUCHÉ, dont les agents étaient censés s'être infiltrés dans tous les secteurs de la vie française. Or FOUCHÉ lui-même, dans ses *Mémoires* parus en 1824, s'est expliqué sur la façon dont il a réussi à défendre le pouvoir de Napoléon contre la subversion interne à l'Empire :

... j'administrerai bien plus par *l'empire des représentations et de l'appréhension que par la compression et l'emploi des moyens coercitifs* ; j'avais fait revivre l'ancienne maxime de la police, savoir : que trois hommes ne pouvaient se réunir et parler indiscrètement des affaires publiques sans

que le lendemain le ministère de la Police n'en fût informé. Il est certain que j'eus l'adresse de répandre et de faire croire que partout où quatre personnes se réunissaient, il se trouvait, à ma solde, des yeux pour voir et des oreilles pour entendre. *Sans doute une telle croyance tenait aussi à la corruption et à l'avilissement général...*

Ainsi la voilà connue, cette grande et effrayante machine appelée police générale de l'Empire... (FOUCHÉ, 1945, p. 227-228, nous soulignons).

Des études historiques sur FOUCHÉ — MADELIN (1930), TULARD (1979) et ARNOLD (1979) — ont confirmé que son pouvoir reposait plus sur son habileté à jouer des craintes de ses contemporains que sur les effectifs et les ressources matérielles dont il disposait. L'étude de WILLIAMS (1979, p. 95) sur la police de l'Ancien régime est parvenue aux mêmes conclusions : l'effroi que suscitaient D'ARGENSON — surnommé « le Damné » par ses contemporains — et SARTINE — il est l'inventeur de l'ancienne maxime sur la police que FOUCHÉ se vante d'avoir fait revivre — était sans proportion avec l'importance matérielle de l'appareil policier qu'ils dirigeaient.

Ces remarques ont une pertinence immédiate pour comprendre la police de notre époque. Les révélations des commissions d'enquêtes sur les méthodes utilisées par le FBI ⁽¹⁶⁾ et le GRC ⁽¹⁷⁾ pour réprimer la dissidence politique et lutter contre le terrorisme montrent à quel point la manipulation des appréhensions et des rumeurs et, pour parler dans le jargon des services secrets, le recours à la désinformation (en anglais *disinformation* : diffusion systématique d'une fausse information) constituent des tactiques dont l'emploi est beaucoup plus régulier que le recours à la force physique. D'une façon analogue, les études déjà citées sur la patrouille policière, en particulier celle de Ker Muir, ont souligné que le problème que devait quotidiennement résoudre le patrouilleur dans le maintien de l'ordre était de conserver une image suffisamment intimidante pour inhiber chez le citoyen la volonté de la défier ouvertement ; un tel défi contraint en effet le policier à affronter tous les risques d'une confrontation violente avec le citoyen, ce qui est précisément l'issue que cherchent à éviter la plupart des patrouilleurs.

La pointe de ces remarques est de suggérer que le contrôle policier s'exerce au moins autant par la *projection symbolique d'une représentation dissuasive de la police que par le recours effectif à la force physique*.

Il nous reste cependant à boucler la boucle en montrant à quel point les policiers sont eux-mêmes captivés par une notion fantasmatique de leur activité. SHEARING et STENNING (1980) présentent un ensemble très intéressant de données statistiques recueillies au cours d'une recherche sur la formation policière en Ontario. Ces deux chercheurs ont administré un questionnaire structuré par trois axes à des policiers qui exerçaient leur profession depuis une période déterminée (de six mois à deux ans) et postérieure à leur formation dans un institut de police. On leur a demandé d'évaluer la fréquence avec laquelle ils accomplissaient une activité

donnée, l'importance qu'ils y attribuaient et la qualité de la formation qu'ils ont reçue par rapport à l'accomplissement de cette activité pendant leur entraînement à l'institut de police.

Nous ne citerons que le résultat le plus significatif de l'analyse que nous avons faite des réponses à ce questionnaire : il existe une corrélation *négative* entre la fréquence à laquelle les policiers se livrent à une activité et les deux autres axes du questionnaire (l'importance attribuée à une activité et l'exigence d'un accroissement de la formation par rapport aux tâches jugées importantes). *En d'autres termes, ces policiers réclament d'être formés à accomplir des activités qu'ils reconnaissent, expérience faite, n'accomplir que rarement (parfois jamais) : le trait commun des activités précitées est leur potentiel de violence et leur caractère dramatique – soit, par exemple, l'usage d'armes, le contrôle des foules, la répression de l'émeute, l'administration des premiers soins dans le cas d'empoisonnement et l'assistance médicale en cas d'accouchement.*

Ces résultats mériteraient un long commentaire : nous nous contenterons de souligner pour l'instant l'importance d'en savoir plus long sur le rôle de la *violence représentée* dans l'exercice du contrôle social. Tout semble se passer comme si les policiers et leur clientèle consentaient à s'effrayer mutuellement en soupçonnant que leur effroi était préférable à leur affrontement. D'une autre façon, on pourrait avancer l'hypothèse que les événements sont affectés d'un coefficient d'intensité qui se conjugueraient avec leur dimension factuelle, comme par exemple leur fréquence objective d'occurrence, pour constituer la trame concrète du vécu des personnes. Négliger l'un ou l'autre de ces aspects équivaldrait à mutiler de façon profonde la réalité vécue.

Le règne de l'apparent

Dans une étude célèbre, James Q. WILSON (1968) a tenté d'établir une typologie élémentaire des divers styles d'intervention des corps policiers américains. Il a ainsi identifié trois styles dominants, soient le style *légaliste*, le style « *gardien* » et le style « *service* ». Le premier style se concentre, à tout le moins théoriquement sur la lutte contre la criminalité ; le second accorde une primauté au maintien de l'ordre et le troisième, comme son nom l'indique, s'attache à la fourniture professionnelle de services personnalisés à la collectivité. C'est dans l'horizon de cette triple distinction que se déploie la discussion actuelle sur le rôle de la police, qui oppose le maintien de l'ordre au contrôle de la criminalité, conçue comme une fonction trop étroite et à la limite fictive.

Malgré leur intérêt, les distinctions de WILSON prêtent le flanc à une triple critique. Elles constituent d'abord une projection sur la réalité empirique de catégories qui sont originellement juridiques : les trois « styles » qu'il distingue ne sont rien d'autre que la reprise pseudo-empirique des trois fonctions qui sont traditionnellement attribuées par la loi à la police, soient la répression et la prévention du crime, le maintien de l'ordre et de

la paix publique et la fourniture de services ⁽¹⁸⁾. Or si la notion de contrôle de criminalité est relativement claire, puisque nous possédons une définition juridique de la criminalité, les concepts d'ordre et de paix publique, de même que celui de service, sont très imprécis. Non seulement leur signification est-elle vague, mais ils sont à toutes fins pratiques vides de tout contenu opérationnel. L'exigence de maintenir l'ordre demeure silencieuse sur la façon dont la police peut y satisfaire. Ces lacunes sont d'autant plus sérieuses que le maintien de l'ordre s'est vu octroyer un privilège important dans la définition de la fonction policière. L'une des conséquences de cette indétermination, bien aperçue par SUSINI (1983, p. 180), est que l'action de la police est encore conçue à travers une pensée que l'on pourrait qualifier de magique.

Il n'est ultimement pas sûr que la notion d'ordre puisse être définie de façon générale sans avoir fait préalablement l'objet d'un fractionnement, dont la fin serait d'en spécifier les divers champs d'application. Selon cette voie d'approche, que nous empruntons, la question abstraite de la nature de l'ordre se transforme alors en une interrogation plus précise, à savoir quelles sont les caractéristiques de ce type d'ordre que l'appareil de la police publique s'efforce d'établir dans les sociétés comme la nôtre ?

L'hypothèse que nous soumettons pour répondre à cette interrogation se fonde sur un trait marqué de la répression exercée par la police envers des illégalismes qui sont plus associés à des désordres qu'à la commission d'un crime, soient les délits contre les mœurs, comme l'ivresse publique, la prostitution, le vagabondage et la consommation de drogues douces.

On a grandement tort de penser que l'action de la police envers ces désordres est caractérisée par sa *régularité*. La répression de prostitution à Montréal, que nous avons étudiée d'une façon plus particulière ⁽¹⁹⁾, a connu d'importantes fluctuations, déterminées en grande partie par le caractère affiché ou discret de la prostitution. Avec ROBERT et FAUGERON (1980, p. 32), nous pourrions dire en première approximation que l'intervention de la police est une fonction de la *visibilité* des infractions, celles qui sont les plus visibles étant plus susceptibles d'être rapportées à la police par les citoyens. Cet aperçu initial peut être approfondi davantage, si nous tenons compte de l'action proactive de la police dans le maintien de l'ordre (une action policière est du type proactif lorsque la police intervient de son propre chef, sans être sollicitée par l'appel d'un citoyen). Nous dirons alors que *la nature ostensible d'un comportement est constitutive de son caractère d'infraction* : tout ce qui s'exhibe est, au regard du maintien de l'ordre, déjà suspect et transgressif.

Une excellente illustration de cette dernière proposition est fournie par les rassemblements sur la voie publique : il n'y a rien dans le fait d'un rassemblement – d'une simple agglutination de gens – pour requérir de façon aussi constante l'attention de la police, sinon, justement, son caractère *voyant*. Il nous semble qu'une analyse affinée des modes accentués de la visibilité – l'incongru, l'inhabituel, le bruyant, le criard,

l'importun, etc. — pourrait jeter un nouvel éclairage sur des phénomènes comme la mobilisation policière, certaines formes de discrimination et de harcèlement et même la genèse de la criminalisation.

Bien que leur formulation soit simple, ces remarques n'en sont pas moins grosses de conséquences, dont l'explication pourrait former l'antidote à de fausses surprises et à de fausses espérances. Je me référerai à cet égard à deux exemples pris dans des domaines éloignés de l'action policière.

Je me souviens de la surprise manifestée par un groupe d'étudiants devant les déclarations d'un cadre policier à l'effet que l'action de ses hommes sur l'une des rues les plus fréquentées par les jeunes de Montréal se bornait à contraindre les vendeurs de drogue à effectuer leurs transactions à l'intérieur des cafés et de s'abstenir ainsi d'importuner les piétons circulant sur la chaussée publique. Ces directives sont dans le droit fil de notre perspective : le maintien de l'ordre tient de la police des apparences.

Dans un domaine différent, on reproche souvent à la police de ne pas savoir distinguer entre la dissidence verbale et l'opposition violente à un régime politique (ce sont en général des personnes inoffensives qu'on arrête dans des rafles). Si elle ne s'excuse pas, cette carence s'explique aisément à l'intérieur du cadre que nous tentons d'articuler. Comme nous l'avons montré ailleurs (BRODEUR, 1983), l'une des différences entre la dissidence et le terrorisme tient dans le caractère *ouvert* de la première pratique. En se manifestant publiquement comme non-conformiste, le dissident se rend disponible au contrôle policier, dont le champ d'opération est, encore une fois, constitué par l'ordre du visible.

Le savoir ignorant

Nous aborderons maintenant la question du contrôle exercé par l'autorité politique sur l'appareil policier d'État. Un traitement adéquat de cette question est conditionné par la reconnaissance de deux faits de base.

Le premier de ces faits est que, même si la police s'est sous divers aspects bureaucratisée, elle ne constitue *pas* au sens propre du terme une bureaucratie. Il lui manque en effet l'un des traits essentiels de la définition (weberienne) d'une bureaucratie, à savoir l'exercice d'un contrôle étroit des membres supérieurs de la hiérarchie sur les fonctionnaires de niveau inférieur. À l'intérieur même de l'appareil policier, l'efficacité de la supervision est, comme O.-W. WILSON en a fait l'amère découverte ⁽²⁰⁾, hautement problématique.

Cette difficulté est engendrée par un ensemble de caractères de l'appareil policier :

- d'abord par la mobilité et l'insularisation ⁽²¹⁾ de son personnel : il est très difficile de superviser rigoureusement le travail d'une équipe relativement autonome de patrouilleurs en voiture ;
- ensuite par le cloisonnement qui s'établit au sein de cet appareil ; l'expression achevée de ce cloisonnement est fournie par la doctrine

fameuse du besoin de savoir (*need to know basis*), selon laquelle on s'abstient de fournir à un policier plus d'information que ce qu'il lui est nécessaire de savoir pour opérer ;

— en troisième lieu, par l'intensité des conflits de pouvoir qui affligent de manière endémique les organisations policières, le pouvoir se mesurant alors par la possession et la thésaurisation de l'information (voir MANING, 1977, p. 110). L'existence de ces conflits a engendré l'obsession policière « d'être couvert », c'est-à-dire de disposer d'une couverture légale ou professionnelle pour justifier les décisions prises.

Le second des faits allégués plus haut, que nous nous limiterons à consigner, tient dans l'existence d'une médiation entre les instances de la police et du gouvernement. La nature de cette médiation est juridique. Il s'agit tout simplement de la loi, dont l'écheveau tisse dans une certaine mesure la substance des rapports qui s'établissent entre l'autorité politique et l'appareil policier.

Il nous reste maintenant à tirer les conséquences des deux faits que nous venons d'invoquer. Commençons par remarquer que le problème politique d'exercer un contrôle sur l'appareil policier n'est qu'un prolongement de la difficulté particulière de superviser ce type d'appareil. La transposition de cette difficulté au niveau politique ne fait que l'appesantir de la traditionnelle réserve de la classe politique à répondre des agissements de la police. Les remarques que nous avons antérieurement formulées sur la nécessité de renoncer à un volontarisme de la transparence prennent ici tout leur sens. L'ambiguïté des directives du politique à l'endroit de la police est délibérément entretenue et fait partie d'une stratégie de caution mutuelle, qui obéit à des principes tacites dont la nature peut à tout le moins être esquissée.

Métaphoriquement, nous dirons que les mandats qui sont donnés à la police prennent la forme d'un *chèque en gris*. La signature et les montants consentis sont d'une part assez imprécis pour fournir au ministre qui l'émet le motif ultérieur d'une dénégation plausible de ce qui a été effectivement autorisé ⁽²²⁾ ; ils sont toutefois suffisamment lisibles pour assurer le policier qui reçoit ce chèque d'une marge de manœuvre dont il pourra, lui aussi, plausiblement affirmer qu'elle lui a été explicitement concédée. Les deux parties se protègent en établissant la base d'un litige sans fin, à partir de laquelle ils pourront mener une guerre d'usure contre leurs accusateurs, dans le cas d'un scandale. L'opacité des directives transmises est évidemment une fonction directe de la prévision qui est faite du caractère illégal ou répréhensible des opérations qui devront être accomplies pour les mettre en application.

La métaphore que nous venons d'employer en guise d'ouverture peut être traduite en des termes moins figuratifs. Le fait que les relations entre l'autorité politique et la police s'établissent à travers la médiation des lois détermine le caractère ultimement juridique du contrôle qui peut être exercé sur la police. Or la procédure légale se caractérise par la primauté

absolue qu'elle accorde au cas spécifique sur l'invocation d'une conjoncture générale. Seul le cas particulier peut satisfaire aux rigueurs de la preuve judiciaire.

Une illustration saisissante de cette primauté a été fournie par le rapport de la commission Mc DONALD sur certains agissements de la GRC. Tout entier transi par le juridisme, ce rapport dédouane systématiquement les membres du gouvernement des infractions commises par la GRC sous le prétexte qu'ils n'en possédaient qu'une connaissance *générale* : ils étaient informés que les services de sécurité devaient parfois transgresser la loi, sans toutefois avoir une connaissance d'aucune infraction particulière ⁽²³⁾. De façon réciproque, la commission ne recommande pas de poursuivre les membres coupables de la GRC, estimant d'abord assez pudiquement que ce type de recommandation excède sa compétence ⁽²⁴⁾. Elle ne peut cependant s'abstenir d'éclairer la prise de décision éventuelle des procureurs généraux du Canada et des provinces en discutant les principes qui sont mis en cause par l'engagement de poursuites contre les policiers de la GRC. La conclusion de cette discussion est, de façon attendue, défavorable à l'option d'engager des poursuites ⁽²⁵⁾ : l'un des principes qui milite à l'appui de cette conclusion est précisément l'approbation tacite du gouvernement des gestes posés par les policiers, qui pourrait être alléguée par la défense devant les tribunaux ⁽²⁶⁾.

Telle est au vrai la nature du chèque en gris, auquel nous nous sommes précédemment référés. *Il est rédigé en des termes généraux et encaissé en opérations particulières.* Cette dissymétrie protège à la fois l'émetteur et l'encaisseur. Contre le premier, on ne peut faire la preuve qu'il est complice d'une opération dont il n'a jamais pris une connaissance particulière. Quant au second, il peut toujours arguer, de façon implacablement raisonnée, qu'une licence générale autorise des pratiques particulières, sous peine de n'avoir aucun sens.

Les lois au-dessus de la légalité

Il nous reste à reprendre le plus épineux des problèmes que nous avons abordés, celui des rapports de la police avec la légalité. Nous avons déjà soutenu que l'assimilation de la notion d'égalité devant la loi à celle d'une identité vulnérabilité à la loi était une abstraction qui reposait naïvement sur de faux postulats. Avant d'étayer notre position, nous aimerions circonscrire de manière plus précise le champ de la discussion.

Un policier peut transgresser la loi, en gros, pour deux types de raisons. Il peut d'abord le faire par appât du gain personnel, la plupart du temps financier. Ces infractions sont habilement rangées dans la catégorie de la corruption policière, sur laquelle il existe une littérature abondante, dont SIMPSON (1977) a fait en partie la revue. Il peut aussi abuser de son pouvoir, d'une façon qu'il estime profitable à l'accomplissement plus efficace de ses tâches professionnelles, telles qu'il les interprète. SHEARING

(1981) et ses collaborateurs ont réservé l'appellation de déviance organisationnelle à ce second type d'abus. La corruption policière est indéfendable, en droit et en fait ; il n'en va pas de même de la déviance organisationnelle, dont on peut prétendre qu'elle constitue la rançon inévitable d'un certain type de service policier (par exemple, les services de renseignement). C'est pourquoi nous consacrerons nos remarques à la déviance organisationnelle, dont le caractère est plus problématique. C'est, bien sûr, cette seconde forme de déviance qui est alléguée, quand on réclame que la police soit contrainte par la légalité.

Venons-en maintenant aux quatre postulats qui informent la revendication que la police ne devrait pas être « au-dessus des lois ».

Le postulat de cohérence : il est en fait faux. La loi canadienne sur la protection de la vie privée, par exemple, autorise un policier à intercepter, sous certaines conditions, des communications privées en installant un dispositif d'écoute électronique (voir l'article 178.11 du *Code criminel*). La loi ne lui confère toutefois pas explicitement le droit de violer le domicile ou la propriété d'un individu pour y installer ses micros. Or il serait absurde de requérir d'un suspect sa permission d'installer chez lui un système d'écoute dans le dessein de pouvoir éventuellement l'incriminer ; l'installation d'un tel dispositif implique donc une violation de domicile ⁽²⁷⁾. Ces exemples pourraient être multipliés, pour peu que l'on tienne compte des exigences posées par l'exécution d'opérations clandestines. Nous renvoyons le lecteur aux rapports des commissions KEABLE et Mc DONALD où plusieurs de ces exemples sont discutés.

Le postulat d'uniformité : il est, lui aussi, faux. Il existe en effet dans le *Code criminel* du Canada et dans des législations qui lui sont connexes au moins trois types de dispositions légales : des interdictions qui s'appliquent, sous réserves d'autres dispositions ayant préséance, à tous les citoyens ; des attributions de pouvoir, dont la police est l'un des principaux destinataires, et des exemptions ou des immunités accordées à certains groupes professionnels (pharmaciens, médecins et chirurgiens) ou aux parlementaires (immunité contre des poursuites en libelle pour des accusations gratuites et même parfois mensongères formulées en Chambre). L'un des traits caractéristiques de ces dispositions qui attribuent des pouvoirs à des fonctionnaires de l'État – par exemple, l'article 25 du *Code criminel* sur l'emploi de la force raisonnable, l'article 26 de la *Loi d'interprétation* ou l'article 23 du projet de *Loi constituant le Service de renseignement de sécurité* (C-157) – est leur ouverture : ces articles accordent, sans autre spécification, tous les pouvoirs dont la nécessité peut être justifiée pour l'accomplissement d'une tâche prévue par la loi.

Le postulat de décision : les remarques précédentes sur le manque de cohérence et sur l'ouverture de la législation sur les pouvoirs de la police entament de façon significative la possibilité de trancher toutes les causes qui pourraient être instruites. A l'objection que les tribunaux finissent toujours par rendre un jugement, nous répondons d'abord que certains de

ces jugements sont parfaitement contradictoires (par exemple R. v. DASS, déjà cité en note) et, surtout que seule une infime *minorité* des affaires qui ressortissent à la justice parviennent effectivement devant les tribunaux. Cette remarque s'applique particulièrement aux causes relatives à la poursuite de policiers ; l'imbroglia juridique y est perçu comme suffisamment compliqué pour décourager la volonté d'aller devant les tribunaux. La laborieuse discussion du rapport Mc DONALD, qui aboutit à déconseiller que les policiers de la GRC responsables d'inconduite soient poursuivis, est à cet égard exemplaire. À l'exception du gouvernement québécois, qui a suivi une recommandation de la commission KEABLE, toutes les autres provinces canadiennes se sont rangées à l'avis de la commission Mc DONALD et se sont donc abstenues de poursuivre aucun policier de la GRC impliqué dans une opération illégale sur leur territoire.

Le postulat de l'univocité sémantique : nous nous sommes déjà penché sur la fausseté de cet axiome, lorsque nous l'avons précédemment énoncé. Nous ajouterons maintenant que la racine de l'ambivalence du texte juridique se trouve dans le dédoublement de l'infraction pénale : un acte est évalué à la lumière de ce qu'il est (*actus reus*) et de l'intention qui a prévalu à son accomplissement (*mens rea*). Or la lecture judiciaire de l'intention qui anime la déviance policière organisationnelle — que ce soit celle des policiers ou celle des agents que ces derniers contrôlent — est assez éloignée de l'interprétation des formes ordinaires de la délinquance pour modifier le sens des textes de la loi (voir BRODEUR, 1982).

La conclusion de ces remarques est que *ce qui est perçu superficiellement comme un débordement policier de la légalité est en réalité institué par la lettre de la loi elle-même*. Avant que l'on ne déplore trop cette conclusion, je rappellerai qu'à trop bruyamment répéter que la police s'estime « au-dessus des lois », en réclamant dès lors une rectification drastique de cette situation, on n'est jamais parvenu qu'à produire le résultat inverse de ce qui était espéré : non pas une redéfinition de la pratique policière, de sorte qu'elle soit soumise à la loi, mais bien l'ajustement de la loi aux exigences des opérations de la police. Le projet de loi sur la constitution d'un service canadien de renseignement de sécurité forme le témoignage le plus éloquent de la volonté politique d'aligner la loi sur les objectifs de l'appareil policier. Peut-être qu'en étant plus lucide que dénonciateur, on parviendrait à faillir de façon moins spectaculaire.

Jean-Paul BRODEUR

Professeur agrégé, école de criminologie, Université de Montréal

Notes

(1) Les deux appendices d'ERICSON (1981) sont éloquentes sur les difficultés d'étudier la police. L'appendice A contient une critique très vive des conclusions d'ERICSON par le Bureau des commissaires (*Board of Commissioners*) qui l'avait initialement autorisé à effectuer sa recherche. ERICSON réplique brièvement à ces critiques dans l'appendice B de son livre. ERICSON est loin d'être le seul chercheur à avoir eu des démêlés avec un organisme policier : la publication des travaux de GREENWOOD et al. (1975) avait également suscité un tollé parmi les organisations policières et GREENWOOD a dû consentir à nuancer ultérieurement ses conclusions. Pour une discussion éclairée des ces problèmes, voir VAN MAANEN (1978).

(2) HALL et al. (1978) constituent l'étude la plus élaborée qui ait été consacrée à ce phénomène de diversion. Elle porte sur la « panique morale » créée en Angleterre, dans les années soixante-dix, par l'amplification délibérée du phénomène de l'assaut dans les lieux publics (*mugging*).

(3) Ce chiffre a été fourni par REITH en 1952 (voir la réimpression de son livre, REITH, 1975, p. 97). Il a été par la suite fréquemment confirmé, en particulier par la commission KATZENBACH (United States, 1967). Les données les plus récentes (SKOLER, 1977, p. 55) situent ce chiffre à quelques 20 000 corps.

(4) Depuis l'accession des socialistes au pouvoir, une vaste *Etude auprès des personnels de la police nationale* a été réalisée en France par HAUSER et MASINGUE (1982), deux chercheurs travaillant pour une firme privée (la société Interface). HAUSER et MASINGUE (1983) explicitent les résultats de cette étude ; celle-ci a donné lieu à la rédaction d'une *Charte de la formation de la police nationale*, reproduite dans l'ouvrage précité.

(5) Bien qu'elle n'ait été publiée qu'en 1970, l'étude de WESTLEY a largement circulé après sa représentation en 1950, sous forme de thèse de doctorat. WESTLEY (1953) contenait une présentation d'une partie des résultats de la thèse.

(6) BITTNER (1980b, p. 39) définit la police comme « un mécanisme pour la distribution de la force dans les situations sociales qui justifient une telle distribution ». BITTNER (1980a, p. 41) formule une définition similaire, en précisant que cette distribution de force coercitive ne fait pas l'objet d'une « négociation » entre la police et ceux qui font l'objet de cette distribution de force.

(7) Pour les États-Unis, on peut citer les importantes études de REISS (1971), de GREENWOOD et al. (1975) et de BLACK (1980). Les études les plus systématiques et les plus récentes sont, pour le Canada, celles d'ERICSON (1981, 1982). Les rapports des commissions OURNET (Canada, 1969, p. 42) et HALE (Ontario, 1972, p. 11-12) évaluaient déjà à plus de 80 % le temps policier consacré à autre chose qu'au contrôle de la criminalité.

(8) FEYDEAU DE MARVILLE fut Lieutenant général de la police de Paris entre 1740 et 1747. A ce titre, il était chargé d'une part importante de la police de tout le royaume.

(9) Bayley (1979) est une revue d'une partie des études historiques et comparatives qui ont été faites sur la police.

(10) Les descriptions de ces sous-cultures varient considérablement selon les pays (comparables) et les méthodes employées. ERICSON (1981, 1982), qui emploie des méthodes qualitatives telles que l'observation participante pour décrire des policiers canadiens, les représente, à l'instar de WESTLEY (1953, 1970), comme amers et intensément frustrés par la nature de leur travail. REINER (1978), qui use du dépouillement de questionnaires pour étudier des policiers britanniques, dont la situation présente plusieurs analogies avec celle des policiers canadiens, nous apprend qu'ils sont motivés et satisfaits par leur travail.

(11) Le mot « police » vient du latin « politia » et du grec « politia », qui signifient « gouvernement ». Ces deux derniers mots dérivent de l'expression grecque « polis », qui veut dire « cité ».

(12) DONZELOT (1977, p. 12), dans son ouvrage intitulé *La Police des familles*, utilise cette notion dans son sens le plus large et se réfère d'ailleurs explicitement à une définition du concept de police proposée en 1768 par VON JUSTI (dans ses *Éléments généraux de police*).

(13) Pour le fonctionnement de la justice sous le troisième Reich voir GRUNBERGER (1974, p. 155-168). Pour l'organisation des services répressifs sous HITLER, voir la magistrale étude de WORMSER-MIGOT (1968 : les deux premiers chapitres). Selon cette étude, les services de

police criminelle dépendaient du ministère de la Justice et ceux de la police politique du ministère de l'Intérieur (pp. 46-47). D'après WORMSER-MIGOT (p. 231), « on peut dire que de mars 1942 à avril 1945 environ 45 000 Waffren S.S. ont servi dans les camps » de concentration.

(14) Pour les données récentes sur les façons d'identifier les suspects, voir ERICSON (1981, p. 136).

(15) Un pays comme la France est, par exemple, caractérisé par un très haut niveau de centralisation policière : il n'y existe que deux grandes organisations policières : la police nationale et la Gendarmerie, auxquelles s'ajoutent quelques services de renseignement et de contre-espionnage, dont les désignations varient fréquemment. Or cette étroite centralisation n'empêche pas que les diverses pièces de ce dispositif policier ne reproduisent un état de conflit à l'intérieur de la structure qui les réunit (la « guerre des polices » a fait l'objet d'une littérature assez considérable, en France). Même dans les meilleures conditions formelles, l'hypothèse de la cohésion des services demeure problématique.

(16) La plus importante de ces commissions (United States, 1976) a été aux États-Unis présidée par le Sénateur Franck CHURCH (Idaho). Une grande partie de ses révélations sont présentées dans *Blackstock* (1976).

(17) Pour le Canada, les rapports des commissions KEABLE (Québec, 1981), KREVER (Ontario, 1980) et Mc DONALD (Canada 1981a et b) ont divulgué d'importants renseignements sur les activités de la GRC.

(18) Ces catégories se retrouvent dans les articles 39 et 69 de la *Loi de la police* du Québec, L.R.Q., 1977, c. P-13 modifiée en 1979 par L.Q., c. 67 (la modification ne porte pas sur la définition des fonctions de la police). Au Québec, l'accent est mis, aux dépens des services, sur le contrôle de la criminalité et le maintien de l'ordre.

(19) Sur ce sujet, voir BRODEUR (1979).

(20) Après avoir écrit un traité classique sur l'administration policière, O. W. WILSON (1972) accepta d'être chef de la police de Chicago. Il fut par la suite blâmé, lors d'une retentissante enquête, de ne s'être pas aperçu que le corps de police qu'il dirigeait était envahi par la corruption (voir BEIGEL H. and A. BEIGEL, 1977).

(21) L'insularité est un prédicat qui s'applique au personnel de la police, pris individuellement, et non seulement à l'appareil policier pris dans son ensemble et conçu comme une totalité dont les parties seraient entre elles solidaires. La police n'est pas une île mais un archipel — une micronésie — constitué par une myriade d'îlots ; c'est pourquoi la thèse politique de l'insularité de tout le pseudo-organisme de la police est absurde.

(22) Cette doctrine est couramment désignée en anglais sous l'appellation de « plausible deniability » (dénégation plausible). Elle constitue la plus cynique des exploitations de la crédulité morale ou judiciaire.

(23) La lettre du Premier ministre TRUDEAU à la commission Mc DONALD constitue l'expression achevée de ce savoir qui se fait ignorant. Voir Canada, 1981b, p. 89.

(24) Ibid., p. 513.

(25) Ibid., p. 520.

(26) Ibid., p. 519-520.

(27) Dans un véritable monument de duplicité jurisprudentielle (R. v. DASS (1979) & C.R. (3 rd) 224), un juge de la Cour d'appel du Manitoba a estimé qu'un policier qui avait violé le domicile d'un suspect pour y installer un dispositif d'écoute électronique était passible de poursuites criminelles ou civiles, tout en jugeant en même temps que la preuve recueillie par l'écoute des conversations du prévenu l'avait été d'une façon légale.

Références bibliographiques

- ALDERSON (John), *Policing Freedom*, Plymouth, Mac Donald and Evans, 1979.
- ARNOLD (Eric A.), Fouché, *Napoleon and the General police*, Washington, University Press of America, 1979.
- AUBERT (Jacques et al.), *L'État et sa police en France, 1789-1914*, Genève, Droz, 1979.
- BAYLEY (David H.), *The police and political Development in India*, Princeton, Princeton University Press, 1969.
- BAYLEY (David H.), *Forces of Order : police Behavior in Japan and the United States*, Berkeley, University of California Press, 1979.
- BAYLEY (David H.), « police Function, Structure and Control in Western Europe and North America : Comparative and Historical Studies », in Norval Morris and Michael Tonry (eds.), *Crime and Justice : An Annual Review of Research*, vol. 1, Chicago, The University of Chicago Press, p. 109-143, 1979.
- BEIGEL (Herbert) and BEIGEL (Allan), *Beneath the Badge*, New York, Harper and Row, 1977.
- BEIRNE (Piers), « Empiricism and the Critique of Marxism », *Social Problems*, vol. 26, n° 4, p. 373-385, 1979.
- BITTNER (Egon), « The police Charge », in Richard J. Lundman (ed.), *Policy Behavior*, New York, Oxford University Press, p. 28-42, 1980a.
- BITTNER (Egon), *The Functions of the police in Modern Society*, Cambridge, Mass., Oerlgeschlager, Gunn and Hain, 1980b.
- BLACK (Donald), *The Manners and Customs of the police*, New York, Academic Press, 1980.
- BLACK (Donald), « Crime as Social control », *American Sociological Review*, vol. 48, February, p. 34-45, 1983.
- BLACKSTOCK (Nelson), *Cointelpro : The FBI's Secret War on Political Freedom*, New York, Vintage, 1976.
- BRODEUR (Jean-Paul), « L'ordre délinquant », *Déviance et Société*, vol. 3, n° 1, p. 1-22, 1979.
- BRODEUR (Jean-Paul), « Legitimizing police Deviance », in Clifford Shearing (ed.), *Organizational police Deviance*, Toronto, Butterworth, p. 127-160, 1981.
- BRODEUR (Jean-Paul), « High Policing and Low Policing : Remarks About the Policing of Political Activities », *Social Problems*, vol. 30, n° 5, p. 507-520, 1983.
- BROWN (Lorne) and BROWN (Caroline), *An Unauthorized History of the RCMP*, Toronto, James Lorimer, 1978.
- BUNYAN (Tony), *The History and Practice of the Political police in Britain*, London, J. Friedman, 1976.
- CAMERON (Iain), *Crime and Repression in the Auvergne and the Guyenne 1920-1790*, 1981.
- Canada, *Rapport du comité canadien de la réforme pénale et correctionnelle*, Ottawa, Information Canada, 1969.
- Canada, *Deuxième rapport de la Commission d'enquête sur certaines activités de la gendarmerie royale du Canada : la liberté et la sécurité devant la loi* (Rapport Mc Donald, 2 vol.), Ottawa, ministère des Approvisionnements et Services, 1981a.
- Canada, *Troisième rapport de la Commission d'enquête sur certaines activités de la gendarmerie royale du Canada : certaines activités de la GRC et la connaissance qu'en avait le gouvernement* (Rapport Mc Donald), Ottawa, ministère des Approvisionnements et Services, 1981b.
- Center for research on criminal justice (1976), *The Iron Fist and the Velvet Glove : An Analysis of the U.S. police*, 2d rev. ed. Berkeley, Calif., Center for Research on Criminal Justice.
- CHASSAIGNE (Marc), *La lieutenance générale de police de Paris*, Genève, Slatkine, Megoriatis (originellement publié en 1906), 1975.
- CLEMENT (Pierre), *La police sous Louis XIV*, Genève, Slatkine, Megoriatis (originellement publié en 1866), 1978.

- CRITCHLEY (T.-A.), *A History of police in England and Wales, 1900-1966*, London, Constable, 1967.
- DAVIS (Kenneth Culp), *Discretionary Justice*, Baton Rouge, Louisiana State University, 1969.
- DAVIS (Kenneth Culp), *police Discretion*, St Paul, Minn., West Pub. Co, 1975.
- DONZELOT (Jacques), *La police des familles*, Paris, Editions de Minuit, 1977.
- ERICSON (Richard V.), *Making Crime*, Toronto, Butterworth, 1981.
- ERICSON (Richard V.), *Reproducing Order : A Study of police Patrol Work*, Toronto, University of Toronto Press, 1982.
- EVANS (Peter), *The police Revolution*, London, Georges Allen & Unwin, 1974.
- FIJNAULT (Cyrille) et VAN OUTHRIE (Lode), « Actualités bibliographiques : recherches sur la police », *Déviance et Société*, vol. 2, n° 2, p. 215-231, 1978 ;
- FOUCAULT (Michel), *Surveiller et punir*, Paris, Gallimard, 1975.
- FOUCHE (Joseph), *Les mémoires de Joseph Fouché*, Introduction et notes de Louis Madelin, Paris, Flammarion (originellement publiés en 1824), 1945.
- GREENWOOD (Peter W.), CHAIKEN (Jan), PETERSILIA (Joan), PRUSOFF (Linda), *The Criminal Investigation Process*, vol. 3, *Observations and Analysis*, Santa Monica, Calif., Rand Corporation, 1975.
- GRUNBERGER (Richard), *A Social History of the Third Reich*, Harmondsworth, Penguin, 1974.
- HALL (Jerome), « police and Law in Democratic Society », *Indiana Law Review*, vol. 28, n° 2, p. 133-177, 1953.
- HALL (Jerome), *General Principles of the Criminal Law*, Indianapolis, Bobbs-Merrill, 1960.
- HALL (Stuart), CRITCHER (Chas), JEFFERSON (Tony), CLARKE (John), ROBERTS (Brian), *Policing the Crisis*, London, The Mac Millan Press, 1978.
- HARRING (Sidney), « The Development of the police Institution in the United States », *Crime and Social Justice*, vol. 4, p. 54-58, 1976.
- HARRING (Sidney) and MC MULLIN (Lorraine), « The Buffalo police, 1872-1900 : Labor Unrest, Political Power and the Creation of the police Institution », *Crime and Social Justice*, vol. 4, p. 5-14, 1975.
- HAUSER (Gilles) et MASINGUE (Bernard), *Etude auprès des personnels de la police nationale*, Paris, Interface, 1982.
- HAUSER (Gilles) et MASINGUE (Bernard), « Etude auprès des personnels de la police nationale », in *Les policiers, leurs métiers, leur formation*, Paris, Documentation Française, p. 7-106, 1982.
- HEPBURN (John R.), « Social Control and the Legal Order : Legitimated Repression in a Capitalist State », *Contemporary Crises*, vol. 1, n° 1, p. 77-90, 1977.
- HUMPHRIES (Drew) and GREENBERG (David F.), « The Dialectics of Crime Control », in David F. Greenberg (ed.), *Crime and Capitalism*, Palo Alto, Calif., Mayfield, 1981.
- JUSTI (Jean-Henri-Gottlob), *Eléments généraux de police démontrés par les raisonnements fondés sur l'objet et la fin qu'elle se propose*, Paris (traduit de l'édition allemande de Gottingen, 1756), 1769.
- LA FAYE (W.), *Arrest*, Boston, Little, Brown, 1965.
- LE CLERE (Marcel), *Bibliographie critique de la police*, Paris, Editions YSER, 1980.
- LEGGETT (Georges), *The Cheka*, Oxford, Clarendon Press, 1981.
- LOUBET DEL BAYLE (Jean-Louis), « La police dans le système politique », *Revue française de science politique*, vol. 31, n° 3, p. 509-534, 1981.
- MAANEN (John van), « On Watching the Watchers », in Peter K. Manning and John van Maanen (eds.), *Policing : A View From the Street*, Santa Monica, Goodyear, 1978.
- MAC LEOD (R.-C.), *The NWMP and Law Enforcement, 1873-1905*, Toronto, University of Toronto Press, 1976.
- MAC BARNETT (Doreen), « Arrest : The Legal Context of Policing », in Simon Holdaway (ed.), *The British police*, London, Edward Arnold, p. 24-40, 1979.

- MADELIN (Louis), *Fouché*, Paris, Plon, 1930.
- MANNING (Peter K.), *Police Work : The Social Organization of Policing*, Cambridge, MIT Press, 1977.
- MANNING (Peter K.) and VAN MAANEN (John), *Policing : A View from the Street*, Santa Monica, Calif., Goodyear Pub, 1978.
- MANNING (Peter K.), *The Narc's Game : Organizational and Informational Constraints on Drug Law Enforcement*, Cambridge, MIT Press, 1980.
- MARENIN (Otwin), « Parking Tickets and Class Repression : The Concept of Policing in Critical Theories of Criminal Justice », *Contemporary Crises*, vol. 6, n° 3, p. 241-266, 1982.
- MARX (Gary T.), « Thoughts on a Neglected Category of Social Movement Participants : Agents Provocateurs and Informants », *American Journal of Sociology*, vol. 80, n° 2, p. 402-442, 1974.
- MARX (Gary T.), « The New police Undercover Work », *Journal of Urban Life*, vol. 8L, n° 4, p. 400-446, 1980.
- MARX (Gary T.), « Ironies of Social Control : Authorities as Contributors to Deviance, Through Escalation, Non-Enforcement and Covert Facilitation », *Social Problems*, vol. 28, n° 3, p. 221-246, 1981.
- MUIR (William Ker, Jr.), *Police : Street Corners Politicians*, Chicago, University of Chicago Press, 1977.
- Ontario, *The Task Force on Policing in Ontario* (The Halc Commission), Toronto, Solicitor General, 1974.
- Ontario, *Report of the Commission of Inquiry Into the Confidentiality of Health Information* (The Krever Commission), Toronto, Queen's Printer for Ontario, 1980.
- PACKER (Herbert L.), « Two Models of the Criminal Process », *University of Pennsylvania Law Review*, vol. 113, n° 1, p. 1-68, 1964.
- PACKER (Herbert L.), *The limits of the Criminal Sanction*, Stanford, Calif., Stanford University Press, 1968.
- PILLORGET (Suzanne), *Claude-Henri Feydeau de Marville, Lieutenant général de police de Paris 1740-1747*, Paris, Pedone, 1978.
- PLATT (Anthony) and COOPER (Lynn), *Policing America*, Englewoods Cliffs, N.-J., Prentice-Hall, 1974.
- Quebec, *Rapport sur les événements d'octobre 1970* (Rapport Duchaine), Québec, gouvernement du Québec, ministère de la Justice, 1980.
- Quebec, *Rapport de la commission d'enquête sur des opérations policières en territoire québécois* (Rapport Keable), Québec, ministère des Communications, 1981.
- RADZINOWICZ (Leon), *A History of English Criminal Law and its Administration from 1750*, vol. 3 : *Cross Currents in the Movement for the Reform of the police*, London, Stevens and Sons Limited, 1956.
- REITH (Charles), *The Blind Eye of History*, Montclair, N.-J., Patterson Smith (originellement publié en 1952), 1975.
- REINER (Robert), *The Blue-Coated Worker*, Cambridge, Cambridge University Press, 1978.
- ROBERT (Philippe) et GODEFROY (Thierry), *Le coût du crime ou l'économie poursuivant le crime*, Genève, Masson, 1978.
- ROBERT (Philippe) et FAUGERON (Claude), *Les forces cachées de la justice*, Paris, Le Centurion, 1980.
- RUMBAUT (Ruben G.) and BITTNER (Egon), « Changing Conceptions of the police Role : A Sociological Review », in Norval Morris and Michael Tonry (eds.), *Crime and Justice, an Annual Review of Research*, vol. 1, Chicago, The University of Chicago Press, p. 239-288, 1979.
- SANDERS (William), *Detective Work*, New York, The Free Press, 1977.
- SHEARING (Clifford), *Organizational police Deviance*, Toronto, Butterworth, 1981.
- SHEARING (Clifford), LYNCH (F. Jennifer), MATTHEWS (Catherine J.), *La police au Canada, une bibliographie*, Ottawa, ministère des Approvisionnements et Services (n° de catalogue : JS 22-51/1979), 1979.

- SHEARING (Clifford) and STENNING (Philip C.) (1980), *Police Training in Ontario*, Toronto, Centre of Criminology, University of Toronto.
- SHERMAN (Lawrence W.), « Causes of police Behavior : The Current State of Quantitative Research », *Journal of Research in Crime and Delinquency*, vol. 17, January, p. 69-100, 1980.
- SIMPSON (Anthony E.), *The Literature of police Corruption*, vol. 1 : *A Guide to Bibliography and Theory*, New York, John Jay Press, 1977.
- SKOLER (Daniel), *Organizing the Non-System*, Lexington, Mass., Lexington Books, D.-C. Heath, 1977.
- SKOLNICK (Jerome), *Justice without Trial : Law Enforcement in a Democratic Society*, New York, John Wiley, 1966.
- SPITZER (Steven), « The Political Economy of Policing », in David F. Greenberg (ed.), *Crime and Capitalism*, Palo Alto, Calif., Mayfield, 1981.
- SUSINI (Jean), *La police : pour une approche nouvelle*, Toulouse, Presses de l'Institut d'études politiques de Toulouse, 1983.
- TARDIF (Guy), *Police et politique au Québec*, Montréal, Les éditions de l'Aurore, 1979.
- TULARD (Jean), « Le mythe de Fouché », in Jacques Aubert et al., *L'État et sa police en France*, Genève, Droz, p. 27-34, 1979.
- TURMEL (Jean), *historique du service, 1796-1909*, Montréal, service de la police de Montréal, section recherche et planification, 1971.
- TURMEL (Jean), *police de Montréal, historique du service, 1909-1971*, en collaboration avec la section recherche et planification du service de police de la communauté urbaine de Montréal, Montréal, 1974.
- United States president's commission on law enforcement and administration of justice, *Task Force Report : The police* (The Katzenbach Commission), Washington, D.-C., U. S. Government Printing Office, 1967.
- United States Congress, House, *Select Committee on Intelligence. CIA : The Pike Report*, Nottingham, Spokesman Books for the Bertrand Russell Peace Foundation, 1977.
- United States Congress, Senate, *Intelligence Activities and the Rights of Americans* (The Church Report), Select Committee to Study Governmental Operations With Respect to Intelligence Activities, 94th Congress, 2nd Session, Washington, D.C., U.S. Government Printing Office, 1976.
- WALKER (Nigel), *Behavior and Misbehavior*, New York, Basic Books, 1977.
- WESTLEY (William), « Violence and the police », *American Journal of Sociology*, vol. 59, August, p. 34-41, 1953.
- WESTLEY (William), *Violence and the police : A Study of Law, Custom and Morality*, Cambridge, MIT Press, 1970.
- WHITEHOUSE (Jack E.), *A police Bibliography, Published and Unpublished Sources Through 1976, With an Addendum*, New York, AMS Press Inc, 1980.
- WILLIAMS (Allan), *The police of Paris : 1718-1789*, Baton Rouge, Louisiana University Press, 1979.
- WILSON (James O.), *Varieties of police Behaviour*, Cambridge, Harvard University Press, 1968.
- WILSON (James O.) and KELLING (George L.), « Broken Windows », in *The Atlantic Monthly*, March, p. 29-38, 1982.
- WILSON (Omer W.) and MAC LAREN (Ray C.), *police administration*, 3rd edition, New York, Mc Graw-Hill.
- WORMSER-MIGOT (Olga), *Le système concentrationnaire nazi (1933-1945)*, Paris, Presses universitaires de France, 1968.

Ont étudié la gestion de crise

Raymond AVRILLIER

Responsable de la Commission « nucléaire » de la FRAPNA (Fédération Rhône-Alpes de protection de la nature) et représentant de la FRAPNA aux commissions locales d'information auprès des centrales nucléaires de l'Isère.

Lieutenant-Colonel Michel AYMARD

Chef de corps des sapeurs-pompiers de la ville de Nîmes

Marc BECAM

Ancien ministre, membre honoraire du Parlement, conseiller régional de Bretagne

Paul BERNARD

Préfet de la région Rhône-Alpes, préfet du Rhône

Colonel Gilbert BOUTTE

Directeur départemental des services d'incendie et de secours de la Seine Maritime

Jean-Jacques CARON

Administrateur civil, chef du bureau de la coordination opérationnelle à la Direction de la sécurité civile

Dominique COUJARD

Secrétaire général du Collège de la prévention des risques technologiques

Michel CROZIER

Dircteur du Centre de sociologie des organisations (CNRS)

Geneviève DECROP

Chargée de recherche au groupement de recherche « Crise » (CNRS), Grenoble

Christine DOURLENS

Chercheur au Centre d'étude et de recherche sur les pratiques de l'espace (CERPE, Marseille)

Jacques FOURNIER

Représentant de la Confédération française démocratique du travail (CFDT) au Conseil supérieur des installations classées

Claude GILBERT

Chargé de recherche au CNRS (CERAT), co-directeur du GDR « Crise » (CNRS), Grenoble

Paul GINOT

Chargé de mission à l'Institut de protection et de sûreté nucléaire (IPSN),
Conseiller technique au Secrétariat Général du Comité interministériel de
la sécurité nucléaire

Jacki GUERINOT

Chargé de Mission à la Délégation aux risques majeurs, ministère de
l'Environnement

Anne LALO

Maître de conférences à l'université Pierre Mendès France, Université des
sciences sociales de Grenoble

Vincent LAFLECHE

Ingénieur des mines, sous-directeur chimie, pétrole et risques industriels
au Service de l'environnement industriel (SEI), ministère de l'Environne-
ment

Michel F. LECHAT

Professeur au Centre de recherche sur l'épidémiologie des désastres
(CED), Université catholique de Louvain (Bruxelles)

Alain LE SAUX

Directeur scientifique du Comité international métropolis risques majeurs

Georges MARLIER

Chef du département sécurité, environnement au raffinage Elf-Aquitaine

Jean-Paul PROUST

Préfet de la région Guadeloupe

Henri SMETS

Administrateur principal à la direction de l'environnement de l'Organisa-
tion de coopération et de développement économique (OCDE) ; Profes-
seur invité à l'Université de Paris I Panthéon-Sorbonne

Pierre A. VIDAL-NAQUET

Chercheur au Centre d'étude et de recherche sur les pratiques de l'espace
(CERPE, Marseille)

Abstracts

Major natural and technological risks

Geneviève DECROP

The notions of major risk and disaster appear for the first time in the administrative vocabulary in the beginning of the 1980's following the arrival of M. TAZIEFF to the office (empowered by the first socialist President of the Fifth Republic, M. TAZIEFF was successively commissary, delegate and then State Secretary of major risks).

Is it just a political « blow » with no future as might suggest the short-lived administrative embryos created by TAZIEFF ? Or, inversely, shall we see in that a first step towards an authentic industrial and natural risk policy strengthened by the law of July 22, 1987 regarding the organization of the civil security, of the protection of the forest against brush fire and of the prevention of major risks ?

From law to action : results of a public information campaign on major technological risks

*Anne LAJO **

The Seveso, Mexico, Bôphal... disasters revealed the helplessness of the people facing these events. The lack of knowledge on the nature of the risks to which they could be exposed on the one hand, and the elementary reactions which should be adopted under those circumstances on the other, has revealed itself to be a particularly aggravating factor. This is why, in addition to the essential security measures to decrease the risk right at its origins, the Seveso directive has, since 1982, imposed on the countries members of the Community to inform the population living in the neighbouring areas of industrial sites liable to cause serious accidents.

Such an information procedure could not be improvised. In order to determine a clear strategy of action, a sensitive topic such as major technological risks deserved a careful analysis of the existing stakes. A first opinion poll conducted in april 1988 in the Bouches du Rhône with a sample of 1 500 persons allowed to accurately state people's awareness with regard to this subject and to determine a communicational proceeding to be adapted to these stakes. The information campaign which followed in the months of April-June 1989 was the result of the concerted action of a huge network of partners gathered in SPPPI * of the PACA *

* SPPPI (Permanent Secretariat for the Prevention of the Problems due to Industrial Pollution).

* PACA (Provence-Alpes-Côte d'Azur).

region : local representatives, industrialists, inspectors of the classified equipments, firemen and teachers. Due to the diversity of interests at stake (public and private) such a collegiality of actors proved to be the best guarantee of credibility against the suspicion caused by informations given about the industrial world.

Six months after the campaign, a new poll was taken with a sample of 425 people to evaluate the impact and to appraise the development of the situation. The poll confirmed the maturity of the population and its clearmindedness regarding industrial risks. Their new awareness and their knowledge about the subject have been increased with no increase of their anxiety. Despite its « voluntaristic » character, this proceeding of opening has been received favourably. In addition, the pragmatic necessity of acquiring such a know-how reaction vis-a-vis major accidents, the opportunity for a debate between the industry, the public authorities and the population, have been welcomed. The choice of the school as an advantageous target turned out to be particularly pertinent. A proceeding for a long-term prevention implies to follow in that direction by contemplating a more encouraging and systematic training of the teachers.

**Technological risks in France :
an interview with Dominique COUJARD,
Secretary General of the College
for the Prevention of Technological Risks
(Collège de la prévention des risques technologiques)**

Created by the decree Nr 89-85 of February 8 1989 and constituted on February 20 of the same year, it is operational since April 1989.

The founding decree stipulates in its first article that the College, through notifications, recommandations or studies, contributes to evaluate collective risks and preventive actions in the industrial and transportation sectors as well as in modern technologies.

In the framework of a transversal approach, it draws the Prime Minister's attention to the topics which seem to necessitate a particular vigilance, it makes suggestions which allow the improvement of checking risks as well as the organization and the quality of the information available to the public.

This College is composed of 12 members empowered by the President of the Republic for 6 years. One third of these members are being changed every two years.

Works in progress in the field of technological risks

Vincent LAFLECHE, Jacki GUERINOT

Our purpose here is to examine how the evolution of technological risks has been taken into consideration since the 70's in various fields where they are occurring.

As a matter of fact, the beginning of the epoch was marked by the launching of the French nuclear plan for which the administrations' requirements concerning safety matters appeared to be significantly superior to those shown until then with regard to industrial safety.

The processing of liquified natural gas was then the only field which seemed to create some constraints in certain points comparable to those observed in the nuclear domain.

Management of the nuclear risk : to widen the circle

Paul GINOT

If since 1986 nuclear risks remind us of the Tchernobyl disaster, for a considerable number of people using radio-elements of working in the nuclear energy this risk is a part of secure daily arrangements. In case of environmental contamination, progress must be made however to associate the concerned socio-economic actors with the crisis management and to make the nuclear risk rational for as many people as possible.

Round-Table : Crisis Management

Despite a considerable change in mentalities, the shift from the previsional to the operational management of the crises reveal several problems. Although a better education of the civilians, a more systematic training to face the crisis and its consequences are necessary improvements to be realized, the complexity and the unexpected aspects of the situations, the difficult relations between concerned actors and the conflicts of interests, be it economic, financial or political, remain major impediments.

The exercise of authority during « without enemy » crises

Claude GILBERT

The specific post-accidental crises are acted upon by decisions which do not always seem to treat the real problems. The reason is to be found not

in the defaults and human errors but in the important « cost » that each crisis management represents for the concerned actors. An examination of the crises of Nantes, Tours and Nîmes thus shows that the priority of the authorities in charge aimed at turning the situation « decidable » by reducing the uncertainty and by reactivating classical means which were essentially turned towards the resolution of logistic problems.

The brush fires as crisis situations

Lieutenant-Colonel Michel AYMARD

Mediterranean forest is periodically devastated by brush fires some of which turn to a tragedy due to their incidence and their locality which generate property damages and sometimes even cause human losses.

The process through which a fire in the forest is transformed into a tragic brush fire is known. Primarily it is caused by draught and wind. Secondly, it is due to the disproportion between the existing fire-fighting means and those necessary which can become even inefficient.

The public authorities have not remained silent in front of this calamity and permanently develop solutions leading to successes but also sometimes to failures.

Utility and limit of a rational management of an important disaster : the collision of two oil-tankers.

Colonel Gilbert BOUTTE, Regional Director of the Fire and Relief Services of Seine maritime

Taking a systematic course of action to face disasters will produce more efficient field operations. A teaching which must reinforce the training as to how to manage relief operations.

Epidemiology of disasters

Professor Michel F. LECHAT

Epidemiology of natural disasters aims at studying the effect of disasters on people's health at various steps (prevention, immediate relief, exterior help, long-term restoration) with the goal of defining the actions liable to decrease the consequences of these disasters.

Compensation of the victims of industrial disasters

Henri SMETS

Industrial disasters entail costly damages. The OECD countries are evolving towards a responsibility plan founded on the risk because it is usually difficult to identify who is judicially responsible. But the full responsibility however does not resolve all the problems. In order to find a remedy to the inadequacy of the compensation systems, it would be preferable that, similar to the principle of « fire for littering », the cost of disasters be taken in charge by the polluters.

The reconstruction of Guadeloupe after the havoc of the cyclone Hugo

Jean-Claude PROUST, prefect of the Guadeloupe region

In the night of September 16 and 17 1989, a hurricane with an exceptional power devastated Guadeloupe. Although the arrangements of the following day served as an original framework for the considerable and accelerated operations of compensation and reconstruction, a certain number of impediments have however appeared revealing the dysfunctions prior to the disaster.

The consequences of the Feyzin accident

An interview with M. George MARLIER, chief of the Security-Environment Department at the Elf-Aquitaine Refinery

In 1966, following a propane leak, a gasy layer was expanded above the field of the Feyzin refinery. A car which was on a nearby highway started the inflammation of this gas layer, then provoking one of the first huge industrial disasters occurred in France. The explosion of two spheres led to the death of 18 people, wounding 84 and causing material damages over a surface of 16 km.

Memory of the crises

Christine DOUULENS, Pierre A. VIDAL-NAQUET

In order to face the modern accident characterized by its singularity and delocalization, the lessons of the past do not appear to be really mobilizable. The unprecedented development of information techniques favours the development of a memory which is both abstract and « without asperity ». Should we then count on the inflation of such a memory to fill this lack of experience and control the upcoming crises ?

Crisis as element of social change ?

An interview with Michel CROZIER

Although all crises do not lead to change, they have often precipitated the transformations of the French society in a manner which could appear typical.

Today, it seems that we witness a certain decline of this « French exceptionality ».

Erratum

Nos lecteurs seront sans doute étonnés de retrouver ici un article d'Étienne PICARD qui a déjà été publié dans le n° 5 des Cahiers. La raison en est que plusieurs coquilles ont rendu la lecture de certains passages de cet article difficilement compréhensible.

Nous nous en excusons auprès de l'auteur et de nos lecteurs. Le respect de la pensée des auteurs et la qualité des articles proposés aux lecteurs sont des engagements auxquels une revue de recherche et de débats ne saurait se dérober. C'est la raison pour laquelle nous avons pris la décision inhabituelle de republier entièrement l'étude d'Étienne PICARD.

La rédaction

Commentaire de l'article 12 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen

Étienne Picard

Professeur de droit public à l'université de Paris (Panthéon-Sorbonne) *

« La garantie des Droits de l'homme et du citoyen nécessite une force publique : cette force publique est instituée pour l'avantage de tous et non pour l'utilité particulière de ceux auxquels elle est confiée ».

PASCAL l'avait déjà vu : « La justice sans la force est impuissante : la force sans la justice est tyrannique (...). Il faut donc mettre ensemble la justice et la force : et pour cela, faire que ce qui est juste soit fort, et que ce qui est fort soit juste » ⁽¹⁾.

Les Droits de l'homme figurant la justice, c'est bien dans cette dialectique du droit et de la force — qui est au cœur de toute la question du droit —

* Cette étude est extraite d'un ouvrage collectif portant commentaire, article par article, de toute la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, à paraître aux Éditions Economica, sous la direction de Gérard CONAC et de Marc DEBENE.

que s'inscrit l'article 12 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen : proclamant la force du droit à l'encontre du droit de la force, il entend, au sens propre, d'une part, fortifier ces droits et, d'autre part, assujettir au droit cette force publique afin que, dans l'une et l'autre intentions, ces droits se trouvent doublement garantis.

Mais la généalogie plus immédiate du texte n'est pas spécifiquement pascalienne, ni même française : celui-ci s'inspire nettement des Déclarations américaines qui, les premières, n'ont pu se dispenser de se prononcer sur les relations entre le droit et la force en général.

On y relève en effet quatre principes communs, exprimés dans des termes souvent fidèlement repris en France, à partir de 1789 :

— en vertu du premier principe, « Le Gouvernement est ou doit être institué pour l'avantage commun pour la protection et la sûreté du peuple, de la Nation ou de la Communauté (...) ⁽²⁾ et non pour le profit ou l'intérêt particulier d'un seul homme (...) ⁽³⁾ » ;

Partant ensuite de cette conviction partagée selon laquelle la force des armes — et encore plus celle des armées —, si elle est dangereuse pour la liberté, lui est en même temps nécessaire, les Déclarations américaines posent les trois autres principes :

— celui d'une sorte de cantonnement temporel ⁽⁴⁾ et logistique ⁽⁵⁾ des armées ;

— celui de leur étroite subordination à l'autorité civile ⁽⁶⁾ ;

— enfin, celui de la constitution d'une « milice bien réglée », séparée de l'armée et procédant du peuple ⁽⁷⁾.

En dépit de ce que l'on pourrait penser, ce n'est pas LAFAYETTE qui importe en France ces formules ⁽⁸⁾. C'est plutôt MIRABEAU qui, dans son projet de Déclaration d'avril 1788, les y répand. Il les recopie même quelquefois presque mot pour mot ⁽⁹⁾.

Mais le premier, parmi les Constituants, à théoriser sur la question de la force publique est, semble-t-il, SIEYES. Dans l'esprit éminemment lockien des Déclarations américaines, le « si peu abbé » SIEYES, montre ainsi comment, à « la force privée » des hommes entrant en société va se substituer « la force publique » de « l'état social », garantie du droit et de la loi, tout en cherchant néanmoins d'autres garanties contre cette force évidemment susceptible de porter également atteinte à la liberté ⁽¹⁰⁾. Et, sous réserve de certaines formulations personnelles — dont la diversité des orientations peut ne pas être négligeable —, presque tous les projets présentés par les Constituants au cours des mois de juillet ou d'août 1789 reprennent des idées semblables ⁽¹¹⁾.

La rédaction même de l'article 12 est due, quant à elle, au Sixième Bureau de l'Assemblée nationale. On sait que le projet établi par cet organe, arrêté à la fin du mois de juillet, avait été en définitive retenu par la Constituante, le 19 août, comme base de discussion pour l'élaboration d'une Déclaration ⁽¹²⁾. Or l'article 20 de ce projet, devenu l'article 12 de la

Déclaration, a été adopté par l'Assemblée, dans sa séance du 24 août, après une fort brève discussion, un peu lasse, lors de laquelle furent écartées quelques contre-propositions de portée pratiquement équivalente, mais de médiocre qualité formelle ⁽¹³⁾. Ce fut ainsi le premier article adopté sans amendement réel. Et aucun projet antérieur à celui du Sixième Bureau ne paraît avoir imaginé avant lui une semblable rédaction. Toutefois, comme on s'accorde à le penser, il est vraisemblable que cet article ait été inspiré par le premier ou le deuxième des projets de SIEYES, lesquels comportaient de fait l'essentiel des matériaux nécessaires à sa conception ⁽¹⁴⁾, dont certains, assez importants, ont d'ailleurs été retranchés ^(15 et 16).

Quoi qu'il en soit de ses origines immédiates, cet article formule des principes qui sont authentiquement ceux de l'État de droit. Pourtant, dans une large mesure, ils contredisent une certaine vulgate juridico-politique contemporaine, qui célèbre confusément les mérites de l'État de droit, tout en étant obscurément persuadée que la force publique est *par essence* liberticide.

Le vrai est que la force publique donnée par cet article comme « la garantie des Droits de l'homme et du citoyen », constitue effectivement, en même temps, leur pire danger *potentiel*. Mais, sur ce point, la force publique ne diffère pas fondamentalement de la Loi ou du Pouvoir en général. Cependant, elle présente une spécificité irréductible et redoutable : le risque dont elle est grosse apparaît tout à la fois :

- global, car la force publique peut à elle seule abattre l'ensemble de l'État de droit ;

- brutalement matériel, car, par hypothèse, on ne renverse pas le régime de droit seulement par un acte juridique, même illégal, mais bien par une action physique ;

- enfin, tout simplement et insidieusement banal, parce que, dans la mise en œuvre au quotidien de la force publique, « l'abus est bien proche de l'usage » (HENRION DE PANSEY) et que les voies de fait les plus graves peuvent se commettre, en pleine rue ou bien dans le secret d'un commissariat ou d'un domicile, sans pour autant faire chanceler l'État de droit dans son ensemble — heureusement —, ni émouvoir outre mesure l'opinion — malheureusement.

Dans ces conditions, cet article soulève deux questions fondamentales : comment garantir les Droits de l'homme et du citoyen *par* une force publique ? Et comment faire pour garantir ces droits *contre* la force publique ?

La garantie des droits par la force publique

En cherchant la garantie du droit dans son antithèse même, la force, les Constituants paraissent avoir jeté la liberté dans les bras de son ennemie

intime, la coercition. Or que recouvre cette « nécessité » de la garantie des droits ? C'est là une justification fort commode et au demeurant constamment invoquée par la Déclaration dès que celle-ci envisage de limiter d'une façon ou d'une autre la liberté ⁽¹⁷⁾. Mais, en elle-même, elle apparaît bien indigente, même pour un « catéchisme » nécessairement sommaire. En outre, comment et en quoi peut-on « garantir » la liberté quand on ne parle que de la restreindre et de la contraindre ? Ne s'agit-il pas, en fin de compte, sous couvert de « nécessité », de nier hypocritement les prémisses, c'est-à-dire « les droits » à garantir ? Et quels sont les titres, les mérites, la nature de cette « force publique » ? En quoi se distingue-t-elle de la simple violence institutionnelle ? Comment opère-t-elle en tant que « garantie » ? En un mot, cet article 12 ne cache-t-il pas une autre monumentale « escroquerie » constitutionnelle et politique ; si on sait le lire entre les lignes, n'arrache-t-il pas le masque de ce régime prétendument libéral, dévoilé enfin dans sa vraie nature répressive, semblable en réalité à celle de tous les Pouvoirs ?

On va tenter de montrer ce que signifie, au regard des implications de l'État de droit, cette « nécessité » de « la garantie des droits », puis expliquer à quoi peut correspondre cette notion de « force publique » instituée en tant que garante de ces droits.

La nécessité de la garantie des droits

- La problématique ci-dessus ébauchée n'est certes pas totalement spécifique à l'article 12 ; et le paradoxe relevé ne fait qu'amplifier ceux des articles 4, 5, et 7 de la Déclaration, notamment, dans lesquels on découvre ce que l'histoire confirme : que le règne de la loi, présenté comme essentiellement protecteur de la liberté, peut aussi l'entamer très gravement, voire la réduire à néant, alors qu'on doit y « obéir à l'instant » !

Mais, ce qu'il faut bien appeler le scandale ou la naïveté de l'article 12 — qui confie les droits les plus précieux à la garde de la force la plus dangereuse pour eux — va bien au delà des antinomies entre la loi et la liberté : en reconnaissant la possible impuissance de la loi à régir les conduites par l'effet de ses seules vertus normatives, cet article met en cause, de fait, la fiabilité et la viabilité mêmes du droit comme mode de détermination des conduites et de la paix sociales. En envisageant par avance cette hypothèse et en ordonnant préventivement un remède pouvant s'avérer pire que le mal, une telle disposition ne travaille-t-elle pas au naufrage du droit, dans son essence et dans son ensemble ?

En effet, la coercition se déploie dans un tout autre ordre que la contrainte normative : la coercition, qui est l'instrument d'action spécifique à la force publique, suppose la mise en œuvre d'une pression ou d'une violence *physiques* ; or celle-ci fait des *sujets* de droit de simples *objets* dans la mesure où elle ne cherche plus à convaincre la raison et la volonté des sujets au moyen des procédés propres à celles-ci, mais seulement à

vaincre la résistance de leur inertie ou de leur force, avec des armes de même nature que cette dernière, mais plus puissantes et surtout *étrangères au mode opératoire juridique*. Si la souveraineté de la loi se fonde en théorie sur la possibilité, pour les citoyens-sujets de droits, d'accéder, par la raison, à l'intelligence de la loi naturelle ou positive et aux bonnes raisons de la majorité, elle postule également et nécessairement leur capacité, même lorsqu'ils n'ont pas voulu la loi civile, à reconnaître, en raison, son bien-fondé — ne serait-ce que pour la sauvegarde même de « l'association politique », garantie de la « conservation des droits » (article 2) ; elle postule aussi leur aptitude à admettre leur intérêt bien compris à s'y soumettre volontairement et spontanément.

Alors pourquoi et comment peut-il être *juridiquement* nécessaire et légitime, au regard des principes de l'État de droit lui-même, de les y contraindre par la force ? Il ne suffit pas de dire — sur le terrain où nous nous plaçons, qui est celui même de la Déclaration, c'est-à-dire celui du droit —, que, à défaut d'exécution d'office ou forcée, la loi resterait vaine, car c'est précisément là un argument d'opportunité qui quitte le terrain du droit : si c'est bien de la nature et de la raison que procèdent la Déclaration des droits, puis l'élaboration de la loi — œuvre de la volonté générale, conforme par hypothèse aux « droits naturels et imprescriptibles » —, pourquoi cette même raison n'imposerait-elle pas, dans un même mouvement, l'adhésion spontanée à la loi ?

Sur de tels fondements, la rationalité juridique ne devrait pas rechercher de garanties extrinsèques et hétéronomes au droit lui-même. Comme l'expliquait encore PASCAL, si « la vérité et la force ne peuvent rien l'une sur l'autre », le droit, en recourant à la coercition, récuse ses propres fondements et se renie lui-même.

Enfin et surtout, si la raison peut ainsi errer en refusant de se soumettre spontanément à la loi civile ou à l'ordre public que celle-ci définit, la preuve n'est-elle pas faite qu'elle peut donc aussi se tromper quand elle élabore le droit positif ?

Plus gravement encore, compte tenu de l'ampleur et de la portée de toutes ces objections, l'article 12 ne produit-il pas au fond la justification *a priori* de toutes les Terreurs, comme on l'a reproché à la Déclaration dans son ensemble ? ⁽¹⁸⁾.

• En réalité, la force publique peut et doit bien, en raison et en droit, être la garantie de la loi et de l'ordre public, c'est-à-dire, au delà, des droits naturels de l'homme et du citoyen, dont « la conservation » est la seule raison d'être de « l'association politique » (article 2). Seulement, il importe de préciser les concepts en cause et les conditions postulées.

Tout d'abord, la Déclaration entend se garder d'un double écueil : celui du rationalisme solitaire et du rationalisme totalitaire. Si elle suppose que chaque homme est capable, en raison, de reconnaître subjectivement ses intérêts, que chaque citoyen a vocation nécessaire à participer, d'une

façon ou d'une autre, à la décision politique ou à la formation de la loi, première garantie de ses droits naturels, ce rationalisme n'est pas individualiste, mais pluraliste ; il n'est pas unilatéral, mais conventionnel ; il n'est pas spontané mais procédural ; il est peut-être spéculatif, mais plus encore délibératif : la raison politique et juridique ressort d'une confrontation, d'une décantation, d'une épuration, en un mot, d'une formalisation : elle ne surgit pas *de plano* et *proprio motu* à l'évidence de consciences individuelles souveraines. Chaque individu ne saurait donc s'ériger en dépositaire de la raison politique et juridique : c'est la loi qui est *présumée* avoir raison. L'individu peut produire ses raisons, et doit même le faire, mais il ne saurait y procéder que dans les formes qu'elle a fixées, c'est-à-dire dans la délibération ou la contestation politique de la loi, ou encore dans le débat juridictionnel. Par conséquent, la contrainte légale, normative puis coercitive, exercée contre lui, ne contrevient pas nécessairement aux principes mêmes du droit en tant que système d'ordre rationnel ⁽¹⁹⁾.

En outre, ce rationalisme, ordonné à l'épanouissement des droits naturels de chacun, se donne un objet limité à leur « garantie sociale » : il ne prétend pas régir la société dans son entier, ni transformer la nature qu'il entend imiter, encore moins l'homme qu'il veut servir : il s'efforce simplement d'atteindre un certain bien commun, mais ne tend à aucune totalité ; il ne croit pas avoir tout prévu et se sait perfectible ; il reste moral et politique et encore empirique sans devoir grand chose à la science ; il n'est pas non plus révélé *a priori*, il ne s'alimente pas au cerveau de quelque génial idéologue mais à une pluralité de consciences individuelles, niant peut-être leur Chute, mais pas leur finitude, avançant certainement vers le Progrès promis par les Lumières, mais avançant à reculons, sans voir et sans savoir si elles s'originent à quelque source ou Vérité unique ou absolue, en tout cas sans postuler que celle-ci sortirait tout offerte d'un décret de la Nature, d'une ruse de l'Histoire ou d'une loi de la Science.

Le rationalisme de la Déclaration, qui induit un volontarisme ne s'étant encore départi de son fondement jusnaturaliste, n'est donc pas celui d'un Peuple, d'un État, d'une Race supérieure, d'un Homme nouveau ou d'un Parti unique, qui tendrait à quelque raison universelle, prétendant réconcilier ou transcender tous les contraires, abolir définitivement tout antagonisme et, dans un même élan, mettre les hommes au service d'une si grande fin, y sacrifiant leurs prétendus droits naturels, au besoin par la force : Histoire, Peuple, Race, État, Parti, sortes de souverains désaxés qui, dans cette quête d'un absolu, congédieraient de leurs instances, après l'avoir tant invoqué, ce peuple réel devenu inutile et n'en pouvant plus de cette marche forcée vers son bonheur : Histoire, Peuple, Race, État, Parti, véritables monstres, car hypostasiés par rapport à cette société d'individus, que la Déclaration suppose n'avoir voulu conclure ce Contrat social que pour mieux jouir en paix de leur prosaïque et simple liberté.

Mais, précisément, il reste encore à justifier la coercition au regard des exigences de cette dernière. En société, la liberté présente la caractéristi-

que de ne pouvoir être absolue, elle non plus, contrairement à ce que laisse croire aujourd'hui une nouvelle religion des Droits de l'homme, fausse et trompeuse dans la mesure où elle s'inspire d'une éthique de la subjectivité souveraine et qui tend à les concevoir d'une façon telle qu'ils deviennent impossibles à concilier et donc à garantir.

La définition juridique de la liberté posée à l'article 4 fait certes de celle-ci une universalité (elle consiste « à pouvoir faire *tout* (...) »), mais une universalité négative (« tout ce qui ne *nuît pas* (...) ») et surtout relative (« tout ce qui ne *nuît pas à autrui* »). Par conséquent, si le sujet consent à ne pas s'ériger en souverain, ou en-soi-pour-soi, il ne peut qu'admettre cette altérité, cette pluralité des sujets, leur égalité naturelle et, par suite, cette relativité – substantielle et personnelle – constitutive de la liberté juridique : par rapport aux tiers, le sujet est lui-même un autre et doit dire : « les conditions de ma liberté résident dans les limites de celle des autres, mais réciproquement, les limites de ma liberté sont les conditions mêmes de celle des tiers et donc également de la mienne ».

A tous les égards, les restrictions légales de la liberté dans le jeu des relations inter-individuelles apparaissent donc, en droit et fait, comme *nécessaires* à sa garantie même. En outre, indépendamment des droits des autres sujets pris individuellement, l'exercice effectif de la liberté est subordonné à diverses conditions d'ordre général qui forment l'ordre public, lequel tend à protéger la société contre toutes les situations et actions qui lui seraient « nuisibles » (article 5). Or si dans toute société la liberté se voit toujours bornée par un ordre public, le régime libéral cherche en principe à limiter le contenu de son ordre public aux seules conditions plus ou moins directement nécessaires à la « conservation » des Droits de l'homme. Sous cette condition, les restrictions de la liberté au nom de l'ordre public contribuent donc encore à sa garantie ; et l'exécution de la loi demeure bien une garantie de la liberté.

Mieux encore, le régime de droit – que l'on préfère appeler aujourd'hui l'État de droit – se déroberait s'il renonçait à l'effectivité ; en droit, il ne le peut même pas : « nécessaire » signifie aussi « inéluctable » – on dit aujourd'hui « incontournable » : la Nature, qui postule ces droits, impose au régime de droit sa raison d'être ; or celle-ci est de garantir *en toute hypothèse* les libertés-autonomie, *par* le droit – c'est-à-dire par des normes – ou bien *selon* le droit – c'est-à-dire, le cas échéant, par l'usage de la force conforme au droit – au prix même, si nécessaire, de leur sacrifice au moins partiel, conformément au principe de la contrainte minimum que renferme aussi la notion de « nécessité » : dans l'accomplissement de cet office, le régime de droit s'efforce donc d'éviter ou de retarder autant qu'il le peut l'usage de la contrainte physique par une multiplication des médiations normatives entre les volontés, les intérêts et les faits contradictoires ; pour cela, il se constitue en un réseau de procédures de conversion et de concrétisation de droits, de normes ou d'actes juridiques *en faits conciliables*, conversion et concrétisation de droits naturels en droits civils de droits civils en obligations, d'obligations

en injonctions, d'injonctions en sanctions, de sanctions en coercition... : ce système de garanties n'a pas vocation à l'impuissance sous prétexte que la coercition ne serait pas un procédé « juridique » ; simplement, la coercition n'est pas « normative », mais elle demeure juridique en tant qu'elle est gouvernée par le droit : la garantie des Droits de l'homme et du citoyen passe par leur positivité, de sorte que l'exécution forcée contre la volonté d'un sujet ou l'exécution d'office a sa place peuvent s'avérer « nécessaires » en ce sens, et, par conséquent, fondées en droit naturel et positif.

Mais quelle est cette « force publique » ainsi instituée en tant que garante de ces droits ?

La force publique garante des droits

Aujourd'hui, le concept de « force publique », tel qu'il ressort de l'article 12, est évidemment réduit à la seule force matérielle coercitive légale, ou encore aux seules organisations qui, dans l'État, sont chargées de la mettre en œuvre ⁽²⁰⁾. Mais, dans l'esprit de la Déclaration de 1789, comme encore de celles qui vont suivre, la notion s'avère infiniment plus compréhensive et plus significative quant à sa fonction de garante des Droits de l'homme et du citoyen.

- Si le substantif « force » revêt évidemment le sens de force physique, il demeure, au dix-huitième siècle, très intimement emprunt de la connotation que lui donne son origine étymologique : la *fortitudo* désigne aussi et avant tout la force d'âme, le courage, l'énergie qu'imprime au corps et à toute la personne la volonté douée de raison *animée* d'un esprit qui la dépasse et, en tout cas, la fait vivre. CICERON, avec les stoïciens – dont la philosophie de la connaissance et de l'action n'est assurément pas étrangère à celle des Lumières – la définissait comme la puissance combattant pour la justice et l'équité soit le contraire de la violence, de la brutalité. Autrement dit, elle se présente comme une de ces « vertus » que ce siècle a tellement invoquées et honorées, et non pas simplement comme une arme pouvant servir indifféremment n'importe quel but : la fin de « l'association politique », dont l'article 2 atteste qu'elle est la « conservation des droits naturels et imprescriptibles » se trouve donc incluse dans le moyen, la force publique, formant un tout avec lui pour lui donner son fondement, son sens, sa mesure.

L'adjectif « public » n'a pas pour seul objet de qualifier ou de préciser la nature de cette force : il la transforme par une sorte de sublimation qui se veut à la fois purification, perfectionnement, cristallisation et exaltation, exactement comme l'adjectif « général » appliqué au mot « volonté » transsubstantie celle-ci dans la définition que l'article 6 donne de la loi, « expression de la volonté générale ».

Dans ces conditions, la force publique est d'abord, dans son inspiration fondamentale, ni plus ni moins que *l'esprit* animant « l'association politi-

que » toute entière : une « puissance publique », faite non pas de la simple addition résolutoire des forces privées, mais plutôt de leur démultiplication transmutante. Et c'est parce que cette mise en commun dissout ces forces en tant qu'elles sont violences « privées », tout en les potentialisant en tant qu'elles demeurent des forces morales, qu'elle engendre un nouveau corps social et politique ; et c'est ce corps qui, par son existence et son fonctionnement mêmes, garantira les Droits de l'homme et du citoyen. En outre, en tant qu'instruments physiques et précisément privés, les forces privées n'ont plus lieu de subsister puisqu'il existe désormais une force publique légale ; et, étant devenues simples violences au regard de cette dernière, elles doivent être interdites ⁽²¹⁾. De la sorte, elles ne menacent plus les droits des membres de l'association. En revanche, chacun de ceux-ci doit pouvoir compter sur la solidarité de tous, apportant à l'association leurs contributions, en raison et en volonté, comme en forces morales, politiques, matérielles ou financières (article 13). Voilà ce qu'est la « garantie sociale » des Droits de l'homme et du citoyen ⁽²²⁾.

Ce parallèle qui s'établit, dans la formation de la société, entre la volonté générale et la force publique, conduit à d'autres rapprochements et associations qui donnent au concept un sens déjà plus institutionnel et plus étroit, mais encore très large : les pouvoirs publics, constitués pour être l'instrument organique chargé de servir les fins de la société et de leurs membres, se voient quelquefois plus ou moins assimilés à la force qui les mobilise ⁽²³⁾. Souvent, ce n'est plus qu'au seul pouvoir exécutif que la force publique est implicitement mais nécessairement assimilée ⁽²⁴⁾. Au demeurant, toute notre tradition constitutionnelle définira le pouvoir exécutif par sa « fonction d'exécution des lois et de maintien de l'ordre », formule dont ce pouvoir saura, dans la mise en œuvre de ses compétences de police, exploiter toutes les ambiguïtés ⁽²⁵⁾.

- Même si on la réduit au sens institutionnel ou matériel auquel elle se restreint aujourd'hui, la force publique n'est bien, certes, qu'un simple instrument. Mais, dans l'esprit de la Déclaration, cette force, par la nature même de ses points d'ancrage, de l'armature qui l'enserme et que d'ailleurs elle constitue, ne peut — en droit — que fonctionner au service de la loi, de la Nation, de la Société et de ses membres, et donc des Droits de l'homme et du citoyen. C'est ainsi que les différents projets personnels des membres de la Constituante, et plus tard, les Constitutions elles-mêmes, de 1791, de 1793 et de l'An III, prendront tant de soin à assurer la symbiose du peuple et de sa force publique : la Garde nationale, qui se présente comme une milice, est conçue comme le « moyen le plus sûr d'unir la liberté publique et la sûreté de l'État » ⁽²⁶⁾. La Constitution de 1791 la définira de cette façon bien significative : « Les gardes nationales ne forment ni un corps militaire ni une institution dans l'État ; ce sont les citoyens appelés au service de la force publique ».

Mais la symbiose n'est pas complète, puisqu'au sein de la force publique figurent encore les forces armées, jugées, elles, comme coupées de la société — et que les Constituants sépareront par conséquent des pouvoirs

publics. Formant donc une institution dangereuse *dans* l'État et pour lors mal fondue dans la Nation, l'armée nationale se voit en principe cantonnée fonctionnellement dans la défense contre les ennemis du dehors : ceux-là, en effet, sont sans doute des hommes, mais pas des citoyens ; et, par suite, leurs droits ne sauraient prétendre bénéficier de garanties propres à un ordre juridique que, au demeurant, ils combattent par hypothèse. Si cette partie de la force publique vient à être appelée au maintien de l'ordre au dedans, tout un système institutionnel et procédural est prévu pour protéger les institutions, et donc les Droits de l'homme et du citoyen.

Puisqu'ainsi, au sein de cet ordre, ses dépositaires en sont en même temps ses bénéficiaires, la force publique peut effectivement constituer cette garantie des Droits de l'homme et du citoyen. Et c'est même là la seule justification de son existence.

Mais la Déclaration ne nie pas que ses bénéficiaires pourraient aussi, hypothétiquement, devenir ses victimes potentielles ; et c'est bien pourquoi elle prend également certaines dispositions pour prémunir les Droits de l'homme contre cette force publique.

La garantie des droits contre la force publique

En garantissant les droits par la force, les Constituants savaient aussi, bien sûr, que « les grands moyens du despotisme sont les troupes, comme faisant partie active de la force nationale, et l'argent comme procurant les troupes ». « Quelle est la Nation, se demandaient-ils, qui ne tremblât de voir sa Constitution (...) assise sur pareille base ? » ⁽²⁷⁾. C'est bien à ce souci que répond la seconde phrase de l'article 12 : « cette force publique est donc instituée pour l'avantage de tous, et non pour l'utilité particulière de ceux auxquels elle est confiée », phrase qui affaiblit sans doute la portée de la première en suscitant un doute sur la fiabilité de la garantie, et précaution en elle-même bien dérisoire quand se fait entendre le cliquetis des armes.

Mais derrière ce qui pourrait n'être qu'une simple pétition de principe — et qui, semble-t-il, dépasse un peu l'œuvre strictement déclaratoire puisque les Constituants « instituent » cette force et esquissent pour elle un embryon de statut —, ce sont tous les principes du droit de la force publique qui s'affirment et, préalablement, la prétention inouïe du droit d'assujettir la force et de lui commander, apparente impudence nécessaire à l'imprudence initiale qui voulait garantir les droits par la force.

Le principe de l'assujettissement de la force du droit

La difficulté d'assujettir la force au droit est encore plus considérable en théorie qu'en pratique. Si l'on cherche, en effet, à fortifier la loi devenue l'unique expression du droit, en lui fournissant l'appui de la force tout en légalisant la force — c'est-à-dire, dans les deux sens du mot, en lui donnant un statut légal ou en la reconnaissant en droit — ne risque-t-on pas d'en venir, en fin de compte, dans la mesure où la loi agirait par la force, à une assimilation de l'une à l'autre au point qu'on ne sache plus trop si c'est la loi qui régit la force ou la force qui s'impose par la loi ou à la loi, indifféremment. Si c'était cela, la Déclaration des droits de l'homme s'effondrerait dans son ensemble en tant qu'elle prétend se fonder sur l'autonomie du Droit par rapport au Pouvoir et en tant qu'elle se veut déclaratoire de droits naturels et fondatrice du régime de droit.

- L'opinion moyenne contemporaine, qui célèbre aujourd'hui la Déclaration n'est pourtant pas loin d'être convaincue par la thèse de l'assimilation. Et les théories juridiques dominantes ne s'avèrent pas d'un grand secours pour combattre celle-ci, au contraire, depuis que sous l'influence de HOBBS déjà, puis de KANT et HEGEL et de toutes les théories allemandes du droit public⁽²⁸⁾, des volontarismes et des positivismes, le critère du droit résiderait dans son effectivité, c'est-à-dire le plus souvent, dans sa sanction matérielle : comment le droit pourrait-il en effet assujettir la force, puisque, selon ces théories, c'est au contraire la force qui, grâce à la sanction, l'érige en droit ?

La science politique ne s'avère pas plus favorable : elle tendrait plutôt à démontrer que, en prétendant « instituer » la force, c'est-à-dire l'objectif, la Déclaration s'est, en réalité, bornée à reconnaître une donnée déjà objective par elle-même et qui est une autre figure — peut-être même la figure nue — du Pouvoir ou de l'État au moins partiellement irréductible au juridique, et donc sur lesquels l'œuvre déclaratoire elle-même n'aurait pas véritablement prise, un État ou un Pouvoir préexistant, survivant et échappant largement aux formes que peuvent lui imprimer marginalement les Constituants. Pire encore : ce sont bien plutôt ces derniers qui se verraient eux-mêmes largement déterminés dans leur œuvre par les propres exigences de ce Pouvoir ou de cet État, ou par des données objectives — historiques, politiques, sociologiques —, bien différentes de cette Nature invoquée par ces hommes de 1789, à la fois plus volontaristes qu'ils ne le disaient, mais beaucoup moins qu'ils ne le croyaient.

De fait, s'ils se déterminent naturellement par rapport à l'état de la société politique existant en 1789, les révolutionnaires partent directement, sur le plan intellectuel, de cet hypothétique état de nature. Ils se trouvent donc amenés à concevoir et à accomplir leur œuvre constitutionnelle et juridique plus comme une *création originale* que comme une *Révolution tribulaire* d'une situation existante : à cette nuance près que la formule « et non pour l'utilité particulière de ceux auxquels elle est confiée » renvoie, en la condamnant, à cette réalité historique de l'armée de type

féodal ou seigneurial – en partie rémanente à l'époque de la monarchie absolue ⁽²⁹⁾ –, les auteurs de la Déclaration se conduisent, juridiquement, plus en *fondeurs* qu'en *révolutionnaires* du Pouvoir ou de l'État. Ainsi, *pensant* le Pouvoir ou l'État sur des bases radicalement inédites, ils prétendent pouvoir le soumettre intégralement à leurs vues, par le Droit – et mieux que cela : le *produire* par le Droit. Ils ne peuvent donc pas l'appréhender comme une entité au moins partiellement irréductible à la volonté juridique. Et ils ne voient pas ou ne veulent pas voir que le Pouvoir pourrait, pour accomplir ses propres fins – dont il est superflu de dire qu'elles ne sont pas celles de la liberté, leur ravir cette force dont ils lui ont confié le monopole, sous conditions. C'est, sur un plan au moins théorique, la faiblesse paradoxale de la politique révolutionnaire de la table rase.

• Néanmoins cette faiblesse a ses propres raisons. On peut les tenir pour une aporie de la pensée juridique des révolutionnaires : elles n'en sont pas moins à considérer.

ROUSSEAU avait déjà démontré l'inanité nécessaire du droit de la force confronté à la force du droit : « Supposons un moment ce prétendu droit (de la force), je dis qu'il en résulte un galimatias inexplicable car, sitôt que c'est la force qui fait le droit, l'effet change avec la cause : toute force qui surmonte la première succède à son droit. Or qu'est-ce qu'un droit qui périt quand la force cesse ? S'il faut obéir par force, on n'a pas besoin d'obéir par devoir et si l'on est plus forcé d'obéir, on n'y est plus obligé. On voit donc que ce mot droit n'ajoute rien à la force, il ne signifie ici rien du tout » ⁽³⁰⁾.

La validité de cette démonstration suppose toutefois établie l'autonomie du droit par rapport à la force ou au Pouvoir. En outre, elle ne justifie pas que le droit puisse prétendre régir la force tout en reconnaissant devoir y recourir, sans tomber sous sa coupe ; et il manque l'explication de la propre force obligatoire du droit et de sa validité.

Le droit est d'abord un dire – oracle, déclaration, délibération, juridiction et même consultation – qui, s'il veut se distinguer de la simple volonté, du désir ou du Pouvoir à l'état brut et donc de la force, ne peut puiser sa validité ni en lui-même ni dans la résolution de ceux qui le disent, l'entendent ou le servent : cette validité dépend d'une investiture de celui qui l'énonce et de la conformité – présumée ou vérifiée – de l'énoncé aux prescriptions de l'instance habilitante. En revanche, quant à sa force obligatoire, le droit ne peut, pour l'essentiel, compter que sur lui-même ; ou plutôt il n'a pas fondamentalement d'autre force obligatoire que celle que lui reconnaissent ses destinataires, celle qui découle du crédit prêté tout à la fois à l'instante habilitante, à l'investiture et à la conformité invoquée, celle qui repose dans la foi accordée à la réalité de leur existence et à leur validité : cette force obligatoire est un phénomène fiduciaire, comme l'autorité ou la valeur du papier-monnaie.

Par conséquent, l'article 12, cet acte juridique qui prétend s'imposer à la

force en lui donnant un statut pour la commander, ne pouvait pas s'autoriser de la seule volonté de ses auteurs, qui se seraient posés comme une simple puissance concurrente à la force, mais dépourvue de ses armes : il lui fallait passer par l'alchimie de la Déclaration, qui n'est précisément pas constitutive mais reconnitive de droits, puisant leur origine, leur validité et leur obligatorité ailleurs qu'en elle-même ; et cette force publique, la Déclaration ne l'« institue » pas vraiment, c'est-à-dire originairement : elle constate d'abord que la garantie des droits naturels *nécessite* cette force publique, c'est-à-dire la contient nécessairement, ce dont elle ne fait ensuite que dégager les implications institutionnelles, un peu comme c'est la Nature rationnelle elle-même qui appelle le passage de l'état de nature à l'état social et confère au Contrat social sa validité et sa portée obligatoire. Cependant, en soulignant qu'elle est une force « instituée » et non « institutante », la Déclaration entend bien marquer une prééminence fondamentale pour l'État de droit ; elle signifie que cette force n'est pas avant le droit, pour le fonder, mais que c'est l'inverse. Mais un tel renversement de perspective n'est évidemment crédible que si la Déclaration le proclame au nom d'une instance nécessairement plus impérieuse encore que la force, et dont la puissance n'est pas du même ordre, purement humain, simplement volontaire et basement matériel. Donc, si nous voulons que le charme demeure, ne soyons pas trop enragés à démythifier la Déclaration en voulant, sous prétexte de modernisation ou d'actualisation, la réformer par un acte de volonté politique...

Sous cet ensemble de conditions purement juridiques – sans doute dogmatiques –, le recours à la force par la loi et sa prétention à la gouverner ne sont donc pas par eux-mêmes susceptibles de déboucher sur l'assimilation ou la réduction de l'une à l'autre.

Mais cet ensemble de conditions en implique bien d'autres, notamment sur le plan de la mise en œuvre, et en particulier celle de la mesure. En droit, la loi du régime de droit ne peut pas recourir à la force au-delà du point à partir duquel le pouvoir de la force se substituerait à l'autorité du droit ; la transgression de cette limite marquerait le passage de l'État de droit à l'État de police : pour un régime de droit, la force est une *ultima ratio* non pas seulement dans sa mise en œuvre, mais dans son essence ; elle ne peut être que supplétive et marginale, sinon elle devient habilitante et validante.

De plus, en sortant de ses limites ontologiques et en niant globalement la liberté, elle risquerait alors de rencontrer le droit de résistance à l'oppression : l'État de droit, en abusant de sa servante, en ferait sa maîtresse, et, par le fait même, se perdrait en elle, perdant d'ailleurs l'une et l'autre puisque la vraie force publique, on l'a vu, réside dans le peuple et « l'opinion », comme, au fond, l'autorité des lois.

Aussi étonnant que cela puisse paraître, les fondements théoriques de cet article 12 condamnaient donc totalement par avance les théories aujourd'hui dominantes de l'auto-limitation de l'État, qui se veulent précisément

juridiques. Ces théories postulent, en effet, que l'État, institutionnalisation du Pouvoir, est tout à la fois maître de la force et forme juridique de la force, en même temps que source souveraine du droit. C'est bien pourquoi il serait le seul à pouvoir s'auto-limiter par le droit qu'il pose et impose à sa puissance. Dans cette perspective — proprement effroyable —, la liberté ne subsisterait que dans le champ laissé libre par l'État, agissant en cela de façon autonome, c'est-à-dire au fond arbitraire.

Or l'article 12 suppose au contraire que l'État n'a pas d'existence antérieure et indépendante du Contrat social, qui est sa matrice ; qu'il est complètement inerte sans cette vie ni cet esprit que lui insuffle la liberté, sans le double influx de la volonté générale et de la force publique qui se manifestent comme les deux faces de la même entité, de la même résolution agissante, l'une étant la raison gouvernante et l'autre son bras obéissant, que le souci primordial de la Déclaration est, loin de brider l'État, de le faire naître, de l'animer, car il est nécessaire à la liberté ; que s'il s'agit, en théorie et en pratique, de maîtriser la force qui lui est confiée dans le but de garantir les droits, il est, comme sa force matérielle, totalement placé sous l'empire du Droit, dont il n'est que le rejeton, un appareil certes complexe et puissant, mais fonctionnant exclusivement pour le service de cette société d'individus : presque un état de Droit plus qu'un État de droit, car son rôle, purement instrumental, en fait une simple interface parfaitement transparente entre la Liberté fondatrice et les libertés exercées et garanties, entre les titulaires de ces droits qui participent à la formation de la volonté générale et les serviteurs-bénéficiaires de la force publique. D'ailleurs, la Déclaration ne mentionne pas formellement l'État et, en tout cas, on ne saurait trouver, dans l'acte fondateur du régime de droit, aucune « raison d'État », pas davantage que de « raison de force publique » ou de police qui échapperaient au Droit ; à bien considérer la première phrase de l'article 5, on n'aurait même pas dû y trouver de « raison légale », semblable à la « raison d'État » qui prétendait à une totale immunité juridictionnelle, comme on s'y est plu pendant près de deux cents ans. Cette force publique est donc instituée, non pas évidemment pour l'intérêt de ses chefs ou de ses membres, ni même pour ceux d'un État personnalisé qui serait séparé de la société et coupé d'elle, mais bien « pour l'avantage de tous » : pour une sorte de profit commun et indivis dont tous bénéficient, et auquel chaque homme-soldat-citoyen va d'ailleurs contribuer soit par son service personnel soit par son patrimoine (article 13).

Le système est verrouillé par une multitude de principes, tous dérivés de l'article 12 ou de la Déclaration dans son ensemble.

Les principes du droit de la force publique

- Sur un plan organique, le premier principe est celui du monopole de la force publique entre les mains de la puissance publique.

Au sens le plus immédiat, ce monopole implique l'exclusivité : seule la puissance publique, ses institutions, étatiques ou communales, peuvent, dans le cadre de la loi, organiser un service ou employer des agents disposant de la force coercitive : les milices privées – et même municipales ⁽³¹⁾ – n'ont pas de place concevable dans un État de droit quelquefois présenté comme le résultat d'une « centralisation de toutes les polices civiles » (HAURIOU). Même si l'exclusivité comporte deux ou trois limites ou exceptions ⁽³²⁾, il faut désormais admettre le principe d'une séparation organique totale entre la force publique et la société, compte tenu de ce monopole et de la disparition définitive de la Garde nationale en 1850. Toutefois, le service national continue à assurer le lien entre l'armée et la Nation.

Le monopole implique ensuite l'exhaustivité ou l'universalité de cette notion de force publique : toutes les organisations, services ou agents disposant de pouvoirs de coercition doivent être considérés comme faisant partie de la force publique, même si les attributions ou les statuts ne sont pas nécessairement les mêmes au sein de cette catégorie unitive, et même si cette notion ne présente pas toujours la même consistance selon les législations considérées. En effet, on a pu avoir des hésitations sur les limites de cette notion, en raison, d'une part, de la dualité originaire de ses composantes, militaires et civiles, qui comportait un effet restrictif ⁽³³⁾, d'autre part, de son évolution, qui a brouillé un peu les concepts en diversifiant considérablement ses multiples éléments constitutifs et surtout en aggravant la césure entre le statut des forces civiles et des forces militaires ⁽³⁴⁾. En réalité, le droit positif a toujours maintenu une conception unitaire de la force publique : pratiquement toutes les Constitutions du siècle passé ont consacré un titre ou quelques articles à la « force publique » entendue en ce sens compréhensif, sauf celle de l'An III qui introduisait une ambiguïté en traitant de la « force armée » à la place de la « force publique », – mais sans abandonner cette dernière expression – et celles de 1814, de 1830 et 1875, qui ne mentionnaient au passage que la « force armée » mais pas celle de « force publique » – notion sans doute trop républicaine et trop liée à une certaine conception des Droits de l'homme. Il convient donc, ne serait-ce que pour cette raison, d'assujettir à son régime toutes les forces disposant d'un pouvoir de coercition légale. Par ailleurs, de grands textes, comme le Code de procédure pénale, par exemple, s'y réfèrent constamment sans aucune exclusive, même s'il est quelquefois délicat de se prononcer sur l'appartenance à cette catégorie de tel ou tel service ou agent. Toutefois, le critère de la coercition paraît tout à fait opératoire ⁽³⁵⁾.

Mais, précisément, ce semble être une des données mêmes de la notion de force publique comme garantie des libertés que d'impliquer la pluralité et, dans une certaine mesure, la dispersion des organisations qui en relèvent. En effet, ce principe de pluralité comporte cette conséquence juridique et pratique essentielle qu'aucune autorité dans l'État n'est susceptible, à elle seule, de les mettre en mouvement toutes ensemble. La pluralité comme gage de non-concentration joue donc un rôle protecteur des droits ⁽³⁶⁾.

Par delà cette diversité, l'ensemble de ces forces se caractérisent encore par d'autres principes protecteurs. Le plus général pourrait se dénommer principe de spécialité. En vertu de celui-là, le droit qui les régit comporte de très nombreuses spécificités ; en particulier sur le plan du droit de la fonction publique, des libertés, de la discipline intérieure — qui comportent de notables garanties depuis 1832 —, du régime pénal et même de l'organisation judiciaire ⁽³⁷⁾. C'est notamment ce principe qui a entraîné cette traditionnelle *capitis diminutio* civile des membres de la « Grande muette », plus ou moins accentuée selon les régimes et les circonstances politiques ⁽³⁸⁾.

Il faut ensuite mentionner l'ensemble des principes qui tendent à écarter ces forces de l'exercice du Pouvoir : tout d'abord, les deux principes de séparation des pouvoirs et de séparation des autorités entraînent d'importantes conséquences sur le plan fonctionnel, en particulier pour ce qui touche aux compétences et procédures de mise en œuvre, de même qu'aux prérogatives de ces forces. Mais, sur le plan organique, le plus important des principes est celui de la séparation entre *autorités* administratives ou judiciaires d'une part, et *forces* d'autre part : ce principe exige que celles-ci ne doivent jamais disposer de compétences normatives — si ce n'est de sommation individuelle ou collective — mais seulement des tâches d'exécution matérielle accomplies à l'initiative des autorités civiles et en vertu d'une procédure formalisée (selon le cas, un ordre, une réquisition, une commission rogatoire etc.). Cette séparation qui comporte nombre d'exceptions ⁽³⁹⁾ tend à la subordination la plus étroite possible de la force aux autorités. Elle apparaît encore plus accusée entre les autorités *civiles*, d'une part, et les forces *militaires*, d'autre part ⁽⁴⁰⁾. Mais, contrairement à ce que certains constituant voulaient, l'armée peut naturellement participer à des opérations de maintien de l'ordre, comme le fait couramment la Gendarmerie, qui est une force militaire. Ce principe de séparation se présente donc comme le corollaire du caractère civil de l'État. Le principe complémentaire est l'un des plus connus : « la force publique est essentiellement obéissante, nul corps armé ne peut délibérer » ⁽⁴¹⁾. La délibération, en effet, s'analyse comme le mode d'accès à la raison politique : elle constitue, par suite, la procédure privilégiée pour l'élaboration de la norme générale et impersonnelle, telle que la loi, unique source et unique fin de l'action de cette force, laquelle ne doit avoir part à la détermination ni de l'une ni de l'autre.

- Sur le plan de la mise en œuvre de la force, on rappellera simplement, en tout premier lieu, le principe de légalité : selon celui-ci, la force ne peut entrer en action que dans les cas prévus par la loi (ou admis par la jurisprudence), selon les formes et procédures qu'elle impose, dans les conditions qu'elle prescrit, et sous les conséquences qu'elle prévoit, notamment sa responsabilité.

Le principe central est celui de la subsidiarité, qui fait du recours à la force publique une *ultima ratio* à laquelle il ne peut être fait appel qu'à défaut de moyens moins contraignants, et toujours dans les proportions impli-

quées par les nécessités circonstanciées ⁽⁴²⁾. De son côté, le Conseil constitutionnel a exigé que les lois prévoyant le recours à des procédés coercitifs précisent de façon suffisamment étroite ces cas et conditions d'intervention, de façon à ce que l'imprécision de la loi — qui laisserait une marge de manœuvre d'autant plus grande aux organes d'exécution — ne constitue pas en réalité, de la part du législateur, une renonciation implicite à sa compétence ⁽⁴³⁾. En outre, sur le fond, il n'admet la constitutionnalité des lois prévoyant le recours à l'exécution forcée, que dans la stricte mesure où celle-ci apparaît « nécessaire » ⁽⁴⁴⁾. Corollairement, lorsque cette exécution forcée est indispensable à la défense directe des droits de telle personne, cette dernière, comme l'avait voulu notamment SINETY, a un droit, sous certaines conditions, au concours de la force publique, en particulier pour contraindre au respect d'une décision juridictionnelle ou pour faire cesser une situation contraire à l'ordre public qui lui porterait préjudice. A défaut de cette intervention, la victime peut invoquer la responsabilité de la puissance publique ⁽⁴⁵⁾. Sauf texte contraire ou services particularisés, l'intervention de la force publique est en principe gratuite ⁽⁴⁶⁾.

La procédure de mise en œuvre de la force publique présente en second lieu des particularités précisément destinées à prémunir l'État de droit contre toute entreprise aventureuse : le seul principe de séparation n'a pas paru suffisant ; il comporte même quelque danger si la subordination qu'il implique devait s'avérer tellement étroite que l'autorité civile puisse en venir, par l'effet d'un retournement paradoxal, à exercer une maîtrise trop complète de la force publique. Ce serait, en effet, une subversion de la séparation si l'autorité civile pouvait s'assimiler la force, la faire sienne en quelque sorte. Quoiqu'elle ait été imaginée dès avant la Révolution, c'est cette dernière qui a généralisé la procédure de réquisition. D'une façon générale, cette procédure tend notamment à obtenir que la subordination ne remette pas en cause la séparation ⁽⁴⁷⁾.

Néanmoins, le champ d'application de cette procédure n'est pas général : traditionnellement, elle ne vaut que pour le maintien de l'ordre intérieur et non pour la défense contre les ennemis du dehors, pour laquelle la force militaire agit sous les ordres de l'exécutif ⁽⁴⁸⁾. En outre, seules les forces militaires sont mobilisables par réquisition, les forces civiles, comme la police nationale, dont font partie les Compagnies Républicaines de Sécurité ⁽⁴⁹⁾, peuvent entrer en action sur ordre des autorités préfectorales. Mais, depuis la formation d'un concept plus moderne de défense nationale, que reflète l'ordonnance du 7 janvier 1959, cette distinction tranchée des opérations de maintien de l'ordre, d'une part, et des opérations de guerre contre l'étranger, d'autre part, s'est substantiellement estompée, de même d'ailleurs qu'une distribution trop rigide des fonctions entre les diverses branches de la force publique. Et cela ne manque pas d'avoir des conséquences sur la répartition des compétences entre l'autorité civile et le commandement militaire pour la mise en œuvre de la force publique, et par conséquent sur les garanties de Droits de l'homme et du citoyen ⁽⁵⁰⁾.

Ainsi, la formule de l'article 12, presque parfaite, n'est pas seulement à couler dans le bronze ou à graver dans le marbre, où elle pourrait banalement périr : si l'on a le droit de rêver, elle devrait signaler, en grandes lettres, le frontispice de tout commissariat ou de toute caserne et peut-être même, réduite à sa première phrase, se voir brodée en fil d'or sur le képi ou l'uniforme de nos agents (les gardes champêtres portent bien sur la poitrine une plaque de métal où s'inscrivent sobrement les mots « la loi ») ; — afin que surplombant quotidiennement les personnes, éclairant les regards, pénétrant le feutre des couvre-chefs et des tenues, la formule finisse peu à peu par habiter les têtes et les cœurs pour y demeurer indéfectiblement comme une sorte de code génétique plus encore que juridique, s'il était possible ; non parce que ces agents mépriseraient constamment l'imprescriptible principe, mais parce qu'ils l'ignorent généralement ou, en tout cas, l'oublient quelquefois, et qu'il faut toujours prémunir toute institution contre sa constante tendance à l'auto-finalisation ; — afin que cette force retrouve la source de sa légitimité et en même temps une plus claire conscience de ses servitudes, toutes deux un peu troublées depuis longtemps ; — afin aussi que les juristes contemporains eux-mêmes, quoi qu'il en coûte aux idées reçues, se pénètrent de la profonde vérité de cette belle formule et que, ainsi amenés à se poser plus souvent la question « quid jus ? », ils répondent mieux à la question « quid juris ? ».

Notes

(1) *Pensées*, Sect V n° 298, par L. BRUNSCHVICG, Hachette, 11^e édition p. 470.

(2) Article III de la Déclaration des droits de Virginie, adoptée au mois de juin 1776, citée par S. RIALS, *La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen*, Hachette, Collection Pluriel, 1988, p. 496. Voir aussi les déclarations de Pennsylvanie, art. V ; du Massachussets, art. VII ; du Maryland, art. I.

(3) Article V. de la déclaration de Pennsylvanie, de septembre 1776, citée par S. RIALS, op. cit. p. 199. Voir aussi la Déclaration du Massachussets, art. VII.

(4) « Les armées toujours sur pied en temps de paix doivent être évitées comme dangereuses pour la liberté », art. XV de la déclaration de Virginie. Voir aussi les termes semblables des déclarations du Delaware, art. XIX ; du Maryland, art. XXVI ; de la Caroline du Nord, art. XVII ; du Massachussets, art. XXVII ; de la Pennsylvanie, art. XIII.

(5) « Aucun soldat, en temps de paix, ne doit être logé dans une maison sans le consentement du propriétaire ; et en temps de guerre, il n'en sera usé que la manière prescrite par la Législature » (art. XXI de la déclaration du Delaware). Voir aussi les termes semblables des déclarations du Maryland, art. XXVIII ; du Massachussets, art. XXVII. Voir aussi le troisième amendement (de 1791) de la Constitution fédérale.

(6) « Dans tous les cas, le militaire doit être tenu dans une subordination exacte à l'autorité civile et toujours gouverné par elle » (art. XV de la déclaration de Virginie). Voir aussi les termes semblables ou identiques des déclarations de la Pennsylvanie, art. XIII ; du Delaware, art. XXI ; du Maryland, art. XXVII ; de la Caroline du Nord, art. XVII ; du Massachussets, art. XVII.

(7) « Une milice bien réglée, tirée du corps du peuple et accoutumée aux armes, est la défense propre, naturelle et sûre d'un État libre » (art. XV de la déclaration de Virginie). Voir aussi les termes semblables ou identiques des Déclarations du Maryland, art. XXV ou du Delaware, art. XVIII.

(8) De ces trois projets de Déclaration, datés respectivement de janvier, juin et juillet 1789, tous extrêmement brefs, seul le premier aborde d'assez loin la question. Voir S. RIALS, op. cit. p. 528.

(9) « Le peuple a le droit d'avoir et de porter des armes pour la défense commune » (article XIII). « Une milice bien réglée est la défense convenable, naturelle et sûre d'un gouvernement libre » (article XIV). « Des armées toujours sur pied sont dangereuses pour la liberté, il ne doit être levé ni entretenu de troupes sans le consentement du corps législatif ; il faut aussi que le pouvoir militaire soit toujours sévèrement subordonné à l'autorité civile » (article XV), cité par S. RIALS, op. cit. p. 503 ; Voir aussi son intervention à l'Assemblée le 17 août 1789, citée par A. DE BAECQUE, W. SCHMALE et M. VOVELLE, *L'An I des Droits de l'homme*, Presses du CNRS, 1988, p. 128.

(10) Voir sa « Reconnaissance et exposition raisonnée des Droits de l'homme et du citoyen » de juillet 1789 et son « Premier projet de Déclaration » (20-21 juillet 1789), cités par S. RIALS, op. cit. p. 595 à 598, et par A. DE BAECQUE, W. SCHMALE et M. VOVELLE, op. cit. p. 71 et suivantes.

(11) Voir par exemple, en plus des projets de SIEYES ceux de :

- MOUNIER (fin de juillet 1789), art. XVI, cité par S. RIALS op. cit. p. 608, par Christine FAURE *Les Déclarations de droits de l'homme de 1789*, Payot, Bibliothèque historique, 1988, p. 121, et par A. DE BAECQUE, W. SCHMALE et M. VOVELLE op. cit. p. 86 ;
- du premier comité de constitution (27 juillet 1789) (présenté par MOUNIER), art. II cité par S. RIALS op. cit. p. 613 et par C. FAURE op. cit. p. 109 ;
- TARGET, art. XX cité par S. RIALS op. cit. p. 610 et par C. FAURE op. cit. p. 124 ;
- THOURET paragraphe I de son « Analyse », cité par S. RIALS, op. cit. p. 634 ; et le projet de déclaration du même art. VIII et XXIV, cité par S. RIALS, op. cit. p. 639, et par C. FAURE, op. cit. p. 154 ;
- CUSTINE, art. X, XII et XXIX, cité par S. RIALS, op. cit. p. 646 et suivantes ;
- DUPORT, art. XIX et XX. Voir aussi ses « Principes fondamentaux du gouvernement français », art. XIV et XV cité par S. RIALS, op. cit. p. 659 et par C. FAURE, op. cit. p. 158 ;
- RABAUT SAINT-ÉTIENNE, voir ses « Idées » et ses « Principes », art. IV, cité par S. RIALS, op. cit. p. 669 et suivantes. Voir enfin son « Projet de déclaration, art. V, cité par S. RIALS, op. cit. p. 669 et suivantes et par C. FAURE, op. cit. p. 253 et suivantes ;
- BOUCHE, art. XI et XXXVII, cité par S. RIALS, op. cit. p. 686, et par C. FAURE, op. cit. p. 193 et suivantes ;
- LAFFON DE LADEBAT, art. 19 et 24, cité par S. RIALS, op. cit. p. 701 et suivantes et par C. FAURE, op. cit. p. 243 et suivantes ;
- GOUGES-CARTOU, art. VII et XLVII cité par S. RIALS, op. cit. p. 707 et suivantes et par C. FAURE, op. cit. p. 207 et suivantes ;
- PISON DU GALLAND, art. XVIII et XXXI, cité par S. RIALS, op. cit. p. 722 et suivantes et par C. FAURE, op. cit. p. 235 et suivantes ;
- BOISLANDRY, art. 43, 64 à 69, cité par S. RIALS, op. cit. p. 730 et suivantes et par C. FAURE, op. cit. p. 268 et suivantes ;
- MIRABEAU au nom du Comité des Cinq (17 août 1789), art. 19, cité par S. RIALS, op. cit. p. 749 et suivantes et par C. FAURE, op. cit. p. 249 ;
- enfin le projet de MARAT, cité par C. FAURE, op. cit. p. 285 et suivantes.

(12) Sur ce projet, voir notamment Ph. DAWSON, « Le 6^e bureau de l'Assemblée nationale et son projet de Déclaration des droits de l'homme, Juillet 1789 », *Annales historiques de la Révolution française*, avril-juin 1978 pp. 161 et suivantes. Voir aussi S. RIALS, op. cit. p. 621 et suivantes. C. FAURE, op. cit. p. 231 et A. DE BAECQUE et alii, op. cit. p. 268, qui en reproduisent le texte.

(13) Voir A. DE BAECQUE et alii, op. cit. p. 184 et suivantes qui reproduit l'essentiel des débats. Voir aussi S. RIALS, op. cit. p. 247 et suivantes qui les résume et les commente brièvement, de même que M. GAUCHET in *La Révolution des Droits de l'homme*, NRF Gallimard, Bibl. des Histoires, 1989, 341 pp., en particulier p. 121.

(14) Voir respectivement leurs art. IX et XI, X et XII, XI et XIII, XII et XIV, XXX et XXXII.

(15) En particulier, l'article XXII du premier projet dont le complément formulé par l'article XXIV du second projet a au contraire été retenu, pour devenir finalement une partie de l'article 7 de la Déclaration.

(16) Il faut néanmoins signaler que, dans son projet de Déclaration des droits de l'homme et des devoirs du citoyen, daté du 4 août, le Comte de SINETY, député de Marseille, propose un article XIV dont les dispositions relatives aux droits sont les mêmes que celles de l'article XX du projet du Sixième Bureau, sous réserve d'une phrase complémentaire. Mais SINETY ne paraît pas avoir participé aux travaux du Sixième Bureau (voir Ph. DAWSON, article précité, p. 166 et suivantes). Il a donc pu avoir connaissance de ce projet et en avoir repris après coup certains éléments. On ne peut donc le tenir pour l'auteur intellectuel ou littéraire de cet article 12, qui reste à identifier, sauf si on admet que le rôle joué dans ce Sixième Bureau par ANSON, receveur des finances, député de Paris, l'ait amené à rédiger lui-même cet article (en ce sens, voir A. DE BAECQUE, W. SCHMALE et M. VOVILLE, op. cit. p. 29).

(17) Voir en ce sens, en dehors de l'article 12, les articles 8, 9, 13, 14 et 17.

Le Conseil constitutionnel qui ne paraît pas avoir jamais directement invoqué formellement l'article 12, se réfère néanmoins lui aussi, dans l'esprit de cet article et de toute la Déclaration, à cette notion de nécessité, dès qu'il lui faut justifier soit une restriction normative à la liberté, soit l'emploi, à son encontre, de la coercition. Sur le rôle de la notion de nécessité en droit de la police, voir notre ouvrage *La Notion de police administrative*, LGDJ Collection Bibliothèque de droit public, T. 146, 1984, tome II, p. 534 et suivantes.

(18) Voir sur cette discussion, notamment, M. GAUCHET, *La Révolution des Droits de l'homme*, NRF Gallimard, Bibliothèque des Histoires, 1989, 341 pp. passim.

(19) C'est pourquoi le principe qu'exprime l'adage *vim vi repellere licet* (« il est permis de repousser la force par la force ») n'a pas été consacré, car dépourvu de fondement et d'objet contre la force légale.

(20) Pour une description organique et fonctionnelle de la force publique en droit positif contemporain, voir notre étude « Forces de polices : définition et missions » et « Forces civiles et militaires de police : organisation », et la bibliographie, Fascicules 201-1 et 201-2 du *Juris-Classeur Administratif*. Voir aussi L. MANDEVILLE, J.-L. LOUBET DEL BAYLE et A. PICARD, « Les forces de maintien de l'ordre en France », *Revue de la défense nationale*, 1977, p. 59 et suivantes. Sur le plan de la science politique, voir J.-L. LOUBET DEL BAYLE et alii, *Police et société*, Centre d'études et de recherches sur la police, Presses de l'Institut d'études politiques de Toulouse, 1988, 364 pp. Sur un plan historique, voir H. BUISSON, *La police, son histoire*, NEL, 1949, M. LE CLERE, *Histoire de la police*, PUF, Collection « Que sais-je ? », n° 257, voir aussi l'ouvrage collectif publiant les communications faites à un colloque organisé par l'IFSA et la IV^e section de l'Ecole pratique des Hautes Etudes, *L'Etat et sa police en France (1789-1914)*, Droz, Genève, 1979, 213 pp. Voir surtout les importants et récents travaux de G. CARROT, *Le Maintien de l'ordre en France, depuis la fin de l'Ancien Régime jusqu'à 1968*, Centre d'études et de recherches sur la police, Presses de l'Institut d'études politiques de Toulouse 1984, 2 tomes, 881 pp. et du même : *Histoire des forces civiles de maintien de l'ordre en France*, Centre d'études et de recherches sur la police, multigr. 1986, 98 p. et encore, *La Garde nationale, une institution de la Nation*, Centre d'études et de recherches sur la police, Presses de l'Institut d'études politiques de Toulouse, 1985, 258 p. Sur un plan historiographique et bibliographique, voir J. BASTIER, *Une introduction à l'historiographie des institutions policières françaises*, in Annales de l'université des sciences sociales de Toulouse, T. XXXVI 1988, p. 7 à 82. Voir aussi J.-C. SALOMON, *Bibliographie historique des institutions policières françaises*, Centre d'études et de recherches sur la police, multigraphié, 1986, 100 p ; J.-L. LOUBET DEL BAYLE, *Guide des recherches sur la police*, Centre d'études et de recherches sur la police, Presses de l'Institut d'études politiques de Toulouse, 1987, 444 p. et M. LE CLERE : *Bibliographie critique de la police*, ouvrage publié avec le concours de la IV^e section de l'Ecole Pratique des Hautes Etudes, éditions Yser, Paris 1980. Cet auteur a recensé 1 342 titres intéressant l'histoire, l'organisation et le fonctionnement des polices.

(21) BOUCHE, « La force sans la loi n'est qu'une violence », projet de déclaration, article XXXVII, cité par S. RIALS, op. cit. p. 688 et par C. FAURE, op. cit. p. 196.

(22) Relisons par exemple :

— SIEYES « Loin de diminuer la liberté individuelle, l'état social en étend et en assure l'usage, il en écarte une foule d'obstacles et de dangers, auxquels elle était trop exposée, sous la seule garantie de la force privée, et il la confie à la garde toute puissante de l'association entière (...) » (Premier projet de Déclaration de SIEYES (20 et 21 juillet 1789), cité par S. RIALS, op. cit. p. 595 à 598) ;

— ou bien Jean-Joseph TERME, député d'Agen « (...) la faiblesse individuelle de l'homme,

relativement à ses besoins et aux périls qui l'environnent, ne lui offrant que des moyens peu faciles de se défendre des uns et de pourvoir aux autres, un égal et même intérêt doit porter chaque individu à réunir ses forces à celles de son semblable, afin de se procurer mutuellement par leur union un usage plus libre, plus assuré et plus étendu de leurs forces, facultés et moyens respectifs ». « Si les intérêts et les droits respectifs des membres qui composent une société doivent servir de base aux conventions nécessaires pour asseoir une bonne constitution, il est de nécessité (...), non seulement de consulter les volontés particulières, mais encore de connaître, de rapprocher, d'apprécier, de peser les intérêts divers, afin de déterminer le moyen et le degré de force publique nécessaire pour protéger et défendre de toute atteinte les intérêts communs et privés (...). Le droit du citoyen est de concourir (...) aux conventions ou lois qui doivent constituer un degré de force publique suffisante (...). Chaque citoyen doit donc contribuer aux besoins de la société proportionnellement à ses forces, à ses moyens et facultés » (Projet de déclaration, cité par S. RIALS, op. cit. p. 589 et 588, voir aussi C. FAURE, op. cit. p. 54) ;

— ou encore Jean-Louis SECONDS, député de Rodez : « la loi n'est rien sans la force (...), il faut donc les mettre dans la même main. Il faut que force demeure à justice. La force dépend de l'opinion qui la dirige et la fait agir, il faut donc dans un bon gouvernement, réunir et rallier sans cesse ces trois choses, la justice, la force et l'opinion, il faut donc des militaires éclairés, des soldats citoyens » (Cité par C. FAURE, op. cit. p. 78, sur l'histoire de ces soldats-citoyens, voir J. P. BERTAUD, *La révolution armée. Les soldats-citoyens et la Révolution française*, Robert Laffont, 1979, 380 p.). Plus sobrement, SINITY propose cette formule « (...) L'homme ne s'est soumis au régime d'une société politique que pour mettre les droits naturels sous la protection d'une force commune » qui est bien, dans son esprit, cette société toute entière (cité par S. RIALS, op. cit. p. 652 et par C. FAURE, op. cit. p. 177). Et PISON DU GALLAND, envisageant les infractions aux « lois régulièrement constituées et émanées du corps social », a prévenu : « Elles ne peuvent être enfreintes sans violer le pacte social et livrer justement le réfractaire à toute la force et la vindicte publiques » (Projet de déclaration, article XVIII, cité par S. RIALS, op. cit. p. 722 et par C. FAURE, op. cit. p. 239).

(23) Ainsi, selon « l'Analyse » de THOURET : « L'état de société politique (...) conduit (l'Homme) vers ce but (le désir impérieux du bonheur), en réunissant les forces individuelles pour assurer le bonheur commun. Le Gouvernement est le mode d'activité choisi par chaque Société, pour diriger l'emploi de la force publique vers son objet » (paragraphe I cité par S. RIALS op. cit. p. 634), RABAUT SAINT-ÉTIENNE, à l'article V de ses « Principes » relatif aux « Pouvoirs distribués », avait dans le même sens précisé, sans citer la force mais en ne pensant qu'à elle, que « Les pouvoirs ne sont délégués que pour le bon ordre et la sûreté de la Nation, soit au dedans, soit au dehors » (cité par S. RIALS, op. cit. p. 678).

(24) « La volonté générale fait la loi, la force publique en assure l'exécution » (Projet de déclaration des droits contenu dans le cahier général du Tiers-état de la Ville de Paris, mai 1789, cité par S. RIALS op. cit. p. 566). Quand TARGET évoque la « force exécutive », il vise en réalité, le « pouvoir » exécutif (Projet de déclaration, art XX, cité par S. RIALS op. cit. p. 610 et par C. FAURE op. cit. p. 124). C'est également le sens que lui donne, sans ambiguïté, LAFFON DE LADEBAT : « La force qui gouverne est créée pour maintenir les lois constitutionnelles et les lois sociales, et pour veiller sur l'ordre public. C'est ce qu'on appelle le pouvoir exécutif » (Article 24 de son projet, cité par S. RIALS, op. cit. p. 701 et suivantes et par C. FAURE, op. cit. p. 243 et suivantes). Quelquefois, on trouve d'autres mots, mais les deux concepts sont toujours imbriqués, comme chez GOUGES-CARTOU, selon lequel « La puissance exécutrice est principalement établie pour diriger toutes les forces de l'État (...) » (Article LIV de son projet, cité par S. RIALS, op. cit. p. 714 et par C. FAURE, op. cit. p. 214 et suivantes), SIEYES lui-même avait exposé que le « Gouvernement d'un peuple », « qu'il faut douer de la faculté de vouloir et de celle d'agir » se forme du pouvoir législatif, du pouvoir actif et de la force coercitive », les deux notions étant ainsi très étroitement associées.

(25) Voir sur ce point notre ouvrage précité tome II p. 592 et suivantes.

(26) Projet de déclaration, *Principes fondamentaux du gouvernement français*, art. XV, cité par S. RIALS, op. cit. p. 660.

(27) Projet de Déclaration anonyme (vers jui. 1789), citée par S. RIALS, op. cit. p. 584.

(28) N'oublions pas la formule de JHERING : « Le droit est la politique de la force » (*Der Kampf um's Recht*, 1873, et *der Zweck im Recht*). Il est vrai toutefois qu'il faudrait identifier et apprécier le but de cette politique, pour juger de la nature de ce droit.

(29) On pense ici au système de la « compagnie-ferme », qui faisait encore de l'officier une sorte de propriétaire de son commandement, et dans une certaine mesure de la formation qu'il commandait.

(30) *Contrat social*, cité par Jacques FLACII, op. cit., p. 65.

(31) Voir par analogie, Conseil d'État, Assemblée, 17 juin 1932, *Ville de Castelnaudary*, Rec. Lebon p. 595, D. 1932, p. 26 conclusions JOSSE. C'est pourquoi de telles milices tombent sous le coup de l'article 258 du Code pénal réprimant le délit d'usurpation de fonctions.

(32) On doit citer : — celle des gardes particuliers (voir décret législatif du 20 messidor An III, article 4 ; article 29 du Code de procédure pénale : — celle des simples particuliers (voir article 73 du Code de procédure pénale et notamment article 310 du décret du 20 mai 1903, portant règlement sur l'organisation et le service de la gendarmerie et C.E. 17 avril 1953, *Pinguet*, Rec. Lebon p. 177, S. 1954 III p. 69, note ROBERT, D. 1954 p. 7 note MORANGE) : — enfin, celle des agences privées de recherche et les sociétés de gardiennage, qui ne font pas partie de la force publique et n'en ont aucune prérogative, mais disposent des mêmes pouvoirs que les personnes privées qui les emploient (Sur leur statut, voir L. n. 80-1058 du 23 novembre 1980 et JCA fasc. 201-1, précité).

(33) Pour certaines époques, il faudrait plutôt parler de trinité originaire (voir notamment art. 2 Titre IV de la Constitution du 3 septembre 1791. Par ailleurs, selon certains, la notion de force publique se serait limitée aux forces, faites de soldats-citoyens, essentiellement tournées vers les opérations de maintien de l'ordre intérieur, tandis que les forces armées, plutôt cantonnées à la défense contre l'extérieur, ne paraissent pas conçues comme une garantie des droits.

(34) Voir G. CARROT, *Le Maintien de l'ordre en France, depuis la fin de l'Ancien Régime jusqu'à 1968*, op. cit. et du même, *Histoire des forces civiles de maintien de l'ordre en France* op. cit. et encore *La Garde nationale, une institution de la Nation* op. cit. Même HAURIQU n'a pas su clarifier la question, lorsqu'il opposait de façon très contestable une notion de « force publique » à celle de « force armée », voir son *Précis de droit administratif*, 12^e édition 1933, p. 323 et la critique esquissée in JCA Fasc. 201-1.

(35) Voir JCA fasc. 201-1, précité. Il faut remarquer d'ailleurs que le Conseil constitutionnel paraît subordonner le droit de tel agent public de mettre en œuvre la contrainte matérielle, au moins sous la forme des perquisitions ou des saisies, non seulement à son appartenance à la force publique, mais encore à sa qualité d'officier de police judiciaire voir notamment CC n° 87-240 D.C. du 19 janvier 1988 (cons. 5 à 8) « Commission des opérations de bourse », Rec. p. 28. Mais, d'une façon générale, c'est moins le recours à la coercition elle-même et plus la nature des libertés en cause — qui sont considérées comme des manifestations de la liberté individuelle — qui explique que le Conseil constitutionnel exige l'intervention, en ce cas, d'une autorité de police judiciaire, en raison du rôle de gardien de cette liberté confiée à l'autorité judiciaire par l'article 66 de la Constitution.

(36) Mais on ne doit pas se leurrer sur les raisons pour lesquelles cette pluralité est historiquement apparue : chaque pouvoir ou autorité responsable de la bonne exécution de telle réglementation ou du maintien de l'ordre dans tel ou tel secteur de la vie sociale est naturellement tenté de susciter, pour ses besoins propres, un corps spécialisé, plus facilement mobilisable. Et il faut ici souligner la pression considérable que tous les pouvoirs exécutifs, toutes orientations politiques confondues, ont exercé, dans l'histoire, pour obtenir et développer des corps civils de police, dont la mise en œuvre et à certains égards la maîtrise sont plus faciles que celles des homologues militaires.

(37) Les premières Constitutions ont toujours insisté sur cette spécialité, essentielle à la garantie des droits, voir par exemple, l'article 13 du Titre IV de la Constitution de 1791 : « L'armée de terre et de mer, et la troupe destinée à la sûreté intérieure, sont soumises à des lois particulières (...) ». La tendance contemporaine est plutôt de gommer ces particularités au nom de l'égalité des droits.

(38) Voir M. SENECHAL, *Droits politiques et liberté d'expression des officiers des forces armées*, LGDJ Collection Bibliothèque de droit publique T. 55 1964.

(39) La Gendarmerie nationale, par exemple, peut, dans certains cas, agir de sa propre initiative, elle a aussi des compétences d'injonction ou de sommation (voir JCA Fasc. 201-1 et 201-2, préc. voir l'ouvrage majeur sur le sujet, GAL BESSON et P. ROSTIERE, *Gendarmerie nationale*, Ed. Wavivier Richer, 1982, 589 pp.), comme en ont, d'une façon générale, en

matière de dispersion d'attroupements, tous les officiers de police judiciaire, qu'ils relèvent de forces civiles ou militaires (voir Code pénal, art. D. 4 et suivantes).

(40) Ce principe est antérieur à la Révolution, mais il a été proclamé de nombreuses fois à cette époque, V. F. HIRT *Du Droit de la force publique* RDP 1954, p. 967 et suivantes, G. CARROT, op. cit. J. ROBERT « Libertés publiques et défense », RDP 1977 p. et JCA fasc. 201-1, précité.

(41) Art. 12 du Titre IV de la Constitution de 1791 ; art. 9 Titre XI de la Constitution du 16 février An II ; art. 144 de la Constitution du 24 juin 1793 ; art. 275 de la Constitution de l'An III ; art. 84 de la Constitution de l'An VIII, art. 104 de la Constitution de 1848.

(42) Voir C.E. 2 décembre 1902, *Société immobilière de Saint Just*, Rec. Leb. p. 713, concl. ROMIEU. S. 1904 III p. 17. concl. ROMIEU, note HAURIOU.

(43) Voir par exemple : C.C. n. 76-75 DC, du 12 janvier 1977 (Fouille des véhicules), Rec. p. 33 ; « Les grandes décisions du Conseil constitutionnel », p. 354 et les réf. et C.C. n. 83-164 D. C. du 29 décembre 1983 (Perquisitions fiscales), Rec. p. 67, GDCC, p. 605 et les réf.

(44) « Les mesures d'exécution forcée, qui ne peuvent être mises en œuvre qu'en cas de nécessité, ne sont pas contraires à la Constitution » (Décision n° 79-109 D.C. du 9 janvier 1980 (Immigration clandestine), Rec. p. 29, D. 1980, p. 249, note J. M. AUBY et p. 420, note L. HAMON, *Pouvoirs* 1980 n° 13 p. 203, Chronique P. AVRIL et J. GICQUEL, RDP 1980 p. 1631, chronique L. FAVOREU, AJDA 1980 p. 356, note Cl. FRANCK. C'est le même principe qui est posé à propos de la rétention pour vérification d'identité : « les personnes (concernées) ne doivent être conduites dans un local de police qu'en cas de nécessité », les dispositions de la loi limitent les contraintes imposées à la personne « à ce qui est nécessaire pour la sauvegarde des fins d'intérêt fédéral ayant valeur constitutionnelle et dont la poursuite motive la vérification d'identité » C.C. n° 80-127 D.C. 19-20 janvier 1981 (Sécurité et liberté), Rec. p. 15, GDCC p. 477 et les réf, c'est aussi le même principe que retient le Conseil constitutionnel à propos de la rétention administrative préalable à la reconduite à la frontière ou à l'expulsion des étrangers : « ces mesures, qui ne peuvent être prises qu'en cas de nécessité (...) », dans le cas où la situation se poursuivrait sans nécessité, la loi ne fait pas obstacle à ce que l'intéressé fasse constater par la juridiction pénale le caractère arbitraire de la privation de liberté (...) » (C.C. n° 79-109 D.C. du 9 janvier 1980 précité).

(45) Responsabilité pour faute lorsque le refus ne se fonde sur aucune exigence tirée de l'ordre public, et sans faute dans le cas contraire, voir C.E. 30 novembre 1923, *Couitéas* Rec. p. 789, S. 1 923 III p. 57 note HAURIOU, concl. RIVET, RDP 1924 p. 75 et 208 concl. RIVET, note JEZE, GAJA p. 182, C.E. 3 juin 1938 *Société « La Cartonnerie et imprimerie Saint-Charles »*, Rec. p. 521, concl. DAYRAS, D. 1938 III p. 65, note APPLETON, RDP 1938, p. 375 note JEZE, GAJA p. 253.

(46) Voir C.E. 29 décembre 1949, *Société « Ciné Lorrain »* Rec. p. 584, et pour les missions de secours d'urgence, Voir C.E. 5 décembre 1984 *ville de Versailles* (ici assurées par les sapeurs pompiers) Rec. p. 399, AJDA 1985, p. 104, obs. J.C., Quot. Jur. 30 avril 1985 p. 2, note MODERNE, RFDA 1985, p. 522 note PRETOR, C.E. 18 janvier 1985, *Dame d'Antin de Vaillac* Rec. p. 12, AJDA 1985, p. 162 obs. RICHER, RDP 1985 p. 804, note J. M. AUBY.

(47) Voir notamment : loi 21 octobre 1789, art. 3., D. 28 mai 1790, L. 26 juillet-3 août 1791, art. 2, D. 26-27 juillet 1791, art. 1^{er} et 20. Voir aussi code pénal, art. 104 et D 1 et suivantes ; voir J. BÉDIER, op. cit., G. CARROT, op. cit. et F. HIRT, article précité. La procédure de réquisition consiste ainsi, pour l'autorité civile, à émettre un ordre écrit, obéissant à diverses conditions légales de forme et de fond et pénalement sanctionné, qui, excluant toute relation hiérarchique, ne fixe à la force militaire, en principe, que le but à atteindre, mais non pas les moyens à utiliser, dont le choix relève de la seule responsabilité du commandement militaire. De cette façon, les citoyens sont protégés contre la force, puisque celle-ci ne peut normalement entrer en action sans cet ordre écrit, ils le sont également contre les autorités civiles puisque ces dernières se voient tenues, d'une part, de respecter la loi quant aux cas, conditions et formes de la réquisition, et d'autre part, de laisser la force apprécier l'opportunité des modalités pratiques d'intervention, et notamment de doser le recours à la contrainte physique, en fonction des nécessités. Cela garantit donc sa relative autonomie vis-à-vis de l'autorité civile. Il faudrait donc une collusion de cette autorité et de la force militaire – et une double violation de la loi – pour renverser l'État de droit.

(48) Voir notamment art. 7 et 8 du Titre IV de la Constitution de 1791, principe constamment repris ultérieurement.

(49) Voir J.C.A. Fasc. 201-1 et 201-2 précit. et R. LE TEXIER, *Les Compagnies républicaines de sécurité*, Lavauzelle, 1981, 246 pp.

(50) D'une façon très sommaire, on doit simplement signaler que, aussi bien dans le cadre des opérations de défense civile, non militaires, que dans celui de la défense opérationnelle du territoire, l'autorité civile demeure en principe responsable du maintien de l'ordre public. A cette fin, elle dispose, sur ordre, des éléments civils de la force publique, et, sur réquisition, de ses éléments militaires, tant que le gouvernement n'a pas décidé le transfert de la responsabilité du maintien de l'ordre au commandement militaire. Cette dernière hypothèse s'analyse non comme la fin du caractère civil de l'État (puisque le gouvernement peut évidemment, en droit, revenir sur sa décision), mais comme un abandon de l'État, par les autorités civiles, à la force militaire, pour une fin qui reste identique à elle-même, la défense de la Nation, elle même garantie des Droits de l'homme et du citoyen. Sur tous ces points, V.JCA Fasc. 201-1 et 201-2 précités, et notamment les Instructions ministérielles du 20 juillet 1970 et 8 décembre 1970 et circulaire du 12 novembre 1985 qui commente les textes applicables en la matière, publiés in Brochure J.O. n° 1033, « Organisation générale de la défense » (éd. 1988).

Nom et Prénom _____

Profession _____

Adresse _____

Localité _____

Code postal _____

Date _____

Règlement à réception de facture. Toute commande (sauf pour les abonnements) inférieure à 200 F TTC sera majorée d'une somme forfaitaire pour participation aux frais d'enregistrement, de facturation et port par voie de surface (10 F au 01/09/89).

Visa et signature du preneur en charge de la dépense

bon de commande

désignation	nombre	total
Les Cahiers de la Sécurité Intérieure		
Le numéro : 90 F (4 n ^{os} par an)		
Abonnement France :	300 F	
Abonnement Etranger :	380 F	
Supplément avion :	70 F	
Actes du colloque des 2 et 3 novembre 1989 :	70 F	

La **documentation** Française

124, rue Henri Barbusse
93308 Aubervilliers cedex
Téléphone (1) 48 39 56 00

P. _____

Les Cahiers de la sécurité intérieure

Parus

Actes du colloque des 2 et 3 novembre 1989, janvier 1990. 70 F.

N° 1 — *Les Français et l'insécurité. Terrorisme, manifestations, ordre public, avril-juin 1990.*

N° 2 — *L'offre publique de sécurité, juillet-septembre 1990.*

N° 3 — *Le marché de la sécurité privée, novembre 1990-janvier 1991.*

N° 4 — *La mesure de la délinquance, février-avril 1991.*

N° 5 — *Jeunesse et sécurité, mai-juillet 1991.*

N° 6 — *La gestion de crise, août-octobre 1991.*

A paraître

N° 7 — *Polices en Europe.*

Rectificatif portant sur le n° 5 des Cahiers de la sécurité intérieure

Pages 3 et 101, lire « Michel KOKOREFF » au lieu de « Serge KOKOREFF ».

Page 317, lire « Victor GIRARD, neuropsychiatre, ancien professeur agrégé au Val de Grâce, président de commission au sein du Conseil technique des clubs et équipes de prévention spécialisée (CTPS), organisme consultatif auprès du ministère des Affaires sociales », au lieu de « ancien chef de clinique à la Faculté - Expert honoraire ».

*achevé d'imprimer
sur les presses de graphic-expansion s.a.
54000 nancy, en novembre 1991*

d.l. n° 2527 - 4^e trim. 1991

***Ouvrage réalisé en édition électronique
Système EDITO - La Documentation Française***