



Jacques Roux

LA VILLE PAR PRÉCAUTION

COMMENT LA VILLE RENOUVELLE SES GARANTIES

Avec la problématique de la société du risque, que reste-t-il des cadres d'agir et de penser qui font qu'une ville en est une? La question ne concerne pas seulement tel ou tel risque situé, elle porte de manière plus générale sur la ville comme entité, on pourrait même dire sur l'être ville. Comme dans de nombreux autres domaines, la thématique du risque agit en effet en amont, sur la nature des choses : qu'est-ce qui fait ville, comment se manifeste la «citadiné» de la ville, quelles sont les activités qui font tenir la qualité urbaine, dès lors que toute chose, toute décision, tout aménagement, tout fait urbain, est considéré sous le point de vue du risque et donc doit répondre d'une certaine manière aux/des questions suivantes : est-ce que c'est dangereux, est-ce que cela peut relever d'une politique de précaution, est-ce que l'on doit accepter ou refuser telle ou telle prise de risque, qui est légitimé pour faire les choix, comment informer le public, comment redéfinir les responsabilités partagées autour de ce qu'on pourrait appeler non pas seulement un «vivre ensemble» mais un «vivre paisible» en ville?

Si, avec un tel questionnement, on tend à revenir aux sources d'une certaine idée de la ville – comme territoire de protection par le suzerain, où la relation aux risques et à la garantie de sécurité est inscrite dans les pratiques et les régulations collectives –, on semble aussi, avec la société du risque, projeté vers de nouvelles modalités d'être de la ville, dont on observerait les prémices aujourd'hui à travers l'expérimentation en grandeur publique de ce qu'il est convenu d'appeler le principe de précaution. Quand on se demande ce qui se passerait à Paris en cas d'une crue exceptionnelle de la Seine et qui pourrait être tenu responsable des dégâts prévisibles, quand des services publics d'aménagement se mobilisent sur la question de la «Ville exposée», quand des associations de résidants interviennent dans l'espace public pour interpeller les autorités sur des dangers collectifs qui ne seraient pas pris en compte, c'est peut-être une nouvelle réalité de la ville qui apparaît, plus qu'un nouveau modèle de gestion urbaine.

Quand la crise fait voir la ville autrement

Le risque inondation dans une cité construite au bord d'un fleuve ou d'une rivière est ainsi revisité¹. La ville s'est faite dans une relation sensible, de proximité, avec la «nature» du cours d'eau. Les impératifs urbains ont dû faire une place aux débordements

du fleuve. La dynamique urbaine a inscrit, dans des ouvrages d'art, dans des réglementations, mais aussi dans des pratiques culturelles, dans des fêtes, cette relation de familiarité cité/fleuve constitutive de la structure et de l'identité de la ville. Les crues se sont déposées régulièrement dans une sorte de «calendrier affectif» de la cité. La ville s'est faite ici, non pas dans l'ignorance du risque de débordement, mais *avec* ce risque, en faisant face à ce risque. Elle a été construite, aménagée, planifiée, en tenant compte des attaques possibles de la nature. La gestion de la ville a généré, de la part des autorités comme des résidants, des pratiques de précaution, qui n'ont même pas besoin d'être dites pour exister. C'est ce qui/que fait une culture du risque². Au moment d'une crue exceptionnelle, chaque composante qui fait la ville se mobilise, chacune à sa place, avec sa manière de faire : un partage des tâches s'institue, avec des spécialités, mais sans forcément qu'il faille une coordination volontariste. Les solidarités de base (famille, voisinage, amitiés, travail...) garantissent, au plus près de l'habiter, la posture de réactivité collective face à l'inondation. Les différents corps spécialisés de secours (pompiers, armée, gendarmerie, sécurité civile) investissent les dimensions plus techniques ou massives de l'intervention. Les associations d'entraide prennent leur part du soutien matériel et psychologique. Les élus assument quant à eux leur rôle de coordination et de représentation de l'ensemble de la population. On aurait tort de séparer conceptuellement ce qui, dans la pragmatique du faire face, se trouve réuni³. Dans le moment de crise, la ville fait l'épreuve de ce qu'elle est, dans la pluralité des postures de

1. L'exemple pris ici à titre paradigmatique est loin d'être un cas isolé. Nous pensons par exemple à Sommières, ville du Gard dans laquelle nous avons pu faire une enquête suite au débordement du Vidourle en septembre 2002.

2. Sur cette notion de culture du risque dans des régions soumises à des aléas naturels, cf. Zanzi L., (2002), « Les États alpins et extra-alpins face aux risques de catastrophe naturelle dans les Alpes », in Favier R., *Les pouvoirs publics face aux risques naturels dans l'histoire*, Publications de la MSH-Alpes.

3. Nous n'excluons pas les controverses, les conflits de frontière, les disputes sur ce qui doit être fait, sur ce qui aurait dû être fait. Mais ces oppositions marquent, tout comme les solidarités positives, une même implication réciproque de chacun dans la bonification du bien commun que représente alors la ville.

vigilance et de réactivité dont elle est le site et le sujet. Ce qu'est la ville s'accomplit à travers l'engagement réciproque des composantes de la cité, qui se solidarisent face à l'adversité des éléments naturels. La ville écrit son histoire dans une relation collective au danger manifesté par le débordement de l'élément naturel qui fait aussi partie de la ville. La crue exceptionnelle s'inscrit dans une série, dans une raison continue. La posture collective d'aujourd'hui fait série elle aussi : le fil urbain se tisse, de crue en crue, comme un lignage.

Le problème se pose différemment quand on quitte l'observation d'une ville en situation de crise et qu'on enquête sur les modalités d'une politique de vigilance publique, élaborée face à des risques identifiés *a priori* comme tels. La question des précautions à prendre dans l'hypothèse d'un événement critique est alors « accaparée », au moins dans un premier temps, par l'appareillage public. C'est depuis une logique de gestionnaire, de responsable, qu'est pensée et présentée l'adversité potentielle. Certes, l'intérêt du public est bien présent : la politique de la ville était de planification, elle est dorénavant de précaution. Mais l'écart subsiste entre ceux qui pensent la ville, et ceux qui la vivent. On pourrait même dire que cette asymétrie est renforcée. Les seconds nommés se confient d'autant plus aux premiers, qu'ils leur confient leur sécurité, leurs biens, leur survie. Une politique urbaine de sécurité est mise en place *pour* les populations résidentes alors qu'en situation de crise, ces mêmes populations agissent en solidarité pour se garantir et garantir la ville. Les responsables urbains sont mis devant ce fait incontournable qu'en s'occupant des risques qui courent potentiellement sur la ville, ils s'imposent aussi comme ceux qui protègent, comme ceux qui répondent des choix qui sont faits. La loi ne sanctionne-t-elle pas cet état de fait quand elle fait du maire le garant de la sécurité de ses concitoyens ? C'est à lui de prendre les mesures d'urgence pour garantir l'intégrité des personnes et des biens⁴.

Le principe de précaution

C'est à ce niveau de la responsabilité de l'action publique qu'intervient ce qu'il est convenu d'appeler, tout au moins en France, le principe de précaution⁵. La politique de précaution correspond à une politique de prévention des risques, en situation d'incertitude. Le précédent de l'affaire du sang contaminé ouvre en effet un nouvel espace de la réglementation juridique des responsabilités publiques. Les responsables peuvent être mis en examen pour manquement à la prise de mesures qui, selon un certain état du savoir, se seraient imposées, par simple mesure de précaution. En l'absence de certitude sur les conséquences d'une prise de décision (ou de non-prise de décision), les autorités se doivent, jusqu'à preuve inverse, de suspendre ou de retenir le cours d'un phénomène collectif qui pourrait entraîner des dommages aux personnes ou aux intérêts collectifs. Elles n'ont pas le droit, au sens strict du mot, de faire courir des risques à la collectivité, en connaissance de cause. C'est en vertu de ce principe que se développent aujourd'hui des politiques publiques visant à inventorier les risques possibles sur chaque territoire urbain et à définir, dans chaque cas, les mesures qui sont prises pour y faire face. L'objectif de l'État est de se garantir contre une mise en accusation

potentielle, éventuellement judiciaire, de la part des responsables locaux ou de leurs administrés⁶.

Mais l'application du principe de précaution n'est pas simple, surtout quand il s'agit d'interroger, de manière antéroprospective, les dangers qui peuvent résider de manière invisible dans un matériau complexe comme celui d'une ville. Quels sont les risques sur lesquels l'autorité publique pourrait être prise en défaut de négligence, en manque de prévoyance ? Comment hiérarchiser, dans la masse des situations porteuses de danger, celles qui peuvent conduire à des prises de risque inconsidérées et qui relèvent de la décision publique ? La prise en compte du principe de précaution du point de vue de la gestion de la ville consiste à considérer, dans toute activité urbaine ou qui interfère avec l'urbain, ce qui, en fonction de l'état des savoirs, pourrait laisser supposer l'existence de risques face auxquels les mesures de précaution ne seraient pas prises. Il ne s'agit plus de mobilisation de savoirs pour réagir dans un moment de crise, il s'agit de répertorier tout ce que l'on sait (ou que l'on ne sait pas), pour se demander si on n'est pas en train de commettre une erreur en prenant (ou en ne prenant pas) telle ou telle mesure. Il s'agit d'engager une démarche de recherche pour imaginer une crise, un accident, avec toutes les conséquences dommageables potentielles, *avant* qu'elle ait lieu. Ceci afin de se prémunir contre la critique, toujours possible, comme quoi les autorités urbaines n'avaient pas prévu ce qui était prévisible, en fonction des données et des connaissances dont elles disposaient.

La démarche de précaution inaugure ici un nouveau régime de l'action publique. La politique urbaine n'est pas seulement guidée par un idéal de bonification du territoire ; elle est aussi conduite par une logique de risque, celui de se retrouver devant la justice pour répondre de ses actes (ou de sa passivité). C'est toute une partie de la tradition de l'action administrative qui est retournée comme un gant. Il ne s'agit plus seulement, au mieux de l'intérêt public, de gérer des intérêts privés ou corporatifs, dans le cadre d'une expertise et d'une prise de décision qui resteraient confinées dans des cercles restreints de responsables (techniciens, services délocalisés de l'État, élus). Il s'agit de participer à l'établissement d'un répertoire raisonné des risques possibles sur la ville (par exemple par l'actualisation des PPR) et de décrire les procé-

4. Dans le cadre des inondations dans le Gard, certains maires ont pris la décision de « fermer » la ville ou le village, dans le but de savoir qui est présent sur le territoire, de qui il faut prendre des nouvelles, de qui il faut se soucier.

5. Cf. sur ce point les contributions de Hermitte M.-A., (1996), *Le Sang et le Droit, Essai sur la transfusion sanguine*, Seuil ; et de l'ouvrage coordonné par Godard O., (2002), *Traité des nouveaux risques*, Gallimard.

6. Le mouvement de mise en cause peut en effet se répercuter en cascades. Dans le cas des inondations dans le Gard, les associations de victimes du secteur d'Aramon se sont portées parties civiles contre certaines municipalités, comme n'ayant pas prévenu à temps les résidents des risques de rupture des digues de protection. Les communes attaquées se sont à leur tour portées en justice, en mettant en cause notamment le Service d'annonce des crues qui aurait donné à contretemps une information sur la décrue en cours, alors même que les risques n'étaient pas écartés et qu'une digue devait peu après céder.

dures mises en place pour faire face à l'éventualité d'un événement catastrophique. La procédure peut certes inclure un volet « information du public », de manière à se prémunir, là aussi, d'un éventuel procès en responsabilité : cela était annoncé publiquement, il fallait se tenir informé. Mais cette manière, techniciste et internaliste, de *faire* de la précaution, si on peut en comprendre la logique institutionnelle, n'est pas indemne, elle aussi, d'une certaine prise de risques : par exemple de laisser de côté nombre de situations, considérées comme non pertinentes, parce qu'elles sont trop complexes ou tout simplement parce qu'elles ne sont pas d'actualité. On travaillera par exemple sur un risque inondation et on mettra de côté un risque technologique ; on mettra en avant la préservation des archives publiques, généralement situées au cœur de la cité, et on négligera la sauvegarde des biens matériels dans telle zone urbaine déqualifiée.

Un nouveau partage des connaissances

En fait, l'application au domaine urbain du principe de précaution pose la redoutable question de la hiérarchisation et de l'interconnexion des risques. À travers l'inventaire des risques particuliers, vis-à-vis desquels les institutions mobilisent des expertises spécialisées pour asseoir des politiques publiques de précaution, la question posée est bien celle de l'intégration des différents types de risques urbains, comme lieu et moment de l'intégration des différentes dimensions qui font la ville. Si, dans cette ville, peut être repéré le risque inondation, comment se combine-t-il avec celui d'atteinte de la nappe phréatique, avec le risque technologique, avec le danger de désintégration sociale ? Dans la pragmatique de la gestion urbaine, la réalité n'est pas découpée en tranches, comme dans les manuels ou les organigrammes universitaires. Ce qui fait l'intégrité de la ville, telle qu'elle s'actualise dans cette ville particulière, c'est sans doute le résultat d'un équilibrage entre un ensemble d'événements, d'initiatives, de règles, d'aménagements, qui permettent de manière combinée d'absorber les chocs, les contraintes, de répartir les efforts, d'éviter les zones de fragilité. La ville apparaît ici dans sa dimension matériau⁷ : de quoi est-elle faite ? qu'est-ce qui peut favoriser la résistance de la réalité urbaine face aux tensions auxquelles elle est soumise ? qu'est-ce qui peut développer les facteurs de résilience du milieu urbain ?

Le renversement épistémologique dont la ville risquée est le lieu (qui est aussi un renversement politique) touche directement à la place du *secret* dans l'action de l'administration. Dans nombre de dossiers relevant de l'urbain (d'aménagement, de régulation, de normalisation), les institutions qui sont en charge de la ville sont au courant d'informations qui touchent directement à la question de la sécurité des populations et plus largement du territoire. Ces informations sur les risques en ville, font à leur tour figures de porteuses de risque, si elles venaient à être mises sur la place publique. En général, du moins dans la tradition administrative française, ce genre d'informations sont maintenues secrètes (non publiques), avec l'argument qu'elles pourraient, une fois mises à disposition du public, créer ou alimenter un climat de peur et de suspicion qui

serait dommageable pour la ville comme pour les autorités⁸. Le risque *orphelin* est un point aveugle, perçu comme dangereux par une administration qui peut y voir un danger de perte de sa crédibilité.

Ces questions, posées au politique, sont aussi des défis posés au scientifique. La science de l'urbain ne propose pas une modélisation unique et labellisée, incontestable, qui permettrait d'établir un tableau de bord complet des risques qui pèsent sur l'être-ville d'une ville. Les défauts de science, dans ce domaine comme dans d'autres, ouvrent ou rouvrent la question de la légitimité du politique⁹. Nous sommes ici dans une acception élargie du principe de précaution qui s'applique



J. M. Charlefs/Rapho

Tous solidaires.

non pas au nom d'un savoir mais d'une suspension du savoir. Dans l'attente de l'identification d'un danger pouvant porter préjudice aux résidents, voire à la ville elle-même, le politique est tenu, par application du principe de précaution, à prendre des mesures suspensives, à ouvrir publiquement les controverses, à faire état de l'embarras dans lequel il se trouve pour prendre tel parti plutôt que tel autre. Au contraire des logiques discrétionnaires, qui maintiennent à l'écart les savoirs profanes, cette manière de faire de la précaution un ressort de partage des savoirs, s'en remet à la collaboration, à la résonance entre l'expertise professionnelle et ce que le public peut connaître

7. Sur cette réflexion en termes de matériau, nous renvoyons à notre contribution à l'ouvrage collectif autour de l'œuvre du philosophe Gilbert Simondon : « Entre le moule et l'argile. La science des matériaux est-elle allagmatique ? », in Roux J. (coord.), (2002), *Gilbert Simondon, une pensée opérative*, Publications de l'Université de Saint-Étienne, pp. 274-292.

8. Au cours d'une de nos enquêtes, il nous a été clairement dit par un responsable préfectoral qu'il n'était pas question de publiciser certaines données « dérangeantes » du point de vue de l'environnement et de la santé publique, tant qu'une politique publique programmée ne pouvait attester que l'administration prenait en charge le risque en question.

9. Nous sommes proches, sur ce plan, des thèses défendues par Callon M., Lascoumes P., Barthe Y., (2001), *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil.

par *accointance*¹⁰. En étant en contact sensible avec les lieux, souvent dépositaires d'une mémoire orale ou privée des crises ayant eu lieu dans l'histoire, connaissant les réactions de la ville par une présence rapprochée avec les événements, le public est à même de formuler des questions de recherche, au même titre que la recherche confinée. Il s'agit de documenter dans leur *communalité* ces savoirs portés par les acteurs urbains, individuels ou collectifs. La relation au sensible est ici directement politique¹¹.

Inventer une nouvelle démocratie urbaine ?

L'introduction de la thématique de la précaution dans la politique de la ville ne laisse pas indemnes les relations entre savoir et pouvoir. Savoir par exemple si la ville contemporaine est porteuse de ses propres risques ou si au contraire elle représente une certaine garantie contre des risques « généraux », inhérents à une nouvelle étape des sociétés technologiques, ne peut se résoudre à coup d'expertises savantes. Le principe de précaution appliqué à la gestion urbaine présente à ce titre une double facette : il produit peut-être une nouvelle ville (par exemple une ville plus sûre), mais certainement, aussi, une nouvelle manière de problématiser la ville. Comment ces deux aspects de la précaution urbaine sont-ils reliés ? Est-ce la même ville qui est gérée, bâtie, habitée, investie, dès lors que la cité est envisagée sous l'angle des dangers possibles qu'elle recèle ? Est-ce la même ville qui est élaborée, dès lors que la politique urbaine est examinée à l'aune des mesures prises ou à prendre pour garantir un certain niveau d'innocuité de la collectivité citadine ? Est-ce la même ville qui est pensée, dès lors qu'on intègre le fait qu'il puisse s'y manifester une adversité, individuelle ou collective, un événement exceptionnel portant dommage aux citoyens ? Et d'ailleurs, les notions mêmes de citoyenneté urbaine, de relation politique entre les responsables et les habitants, de relation de service entre les techniciens et les usagers, sortent-elles indemnes de ce reformatage de la chose urbaine ? Poser simplement ces questions, c'est déjà en partie y répondre.

Certes la thématique du risque s'introduit comme un interstitiel dans les réseaux sémantiques en place, comme une thématique de plus, technique, qui vient s'accrocher aux spécialités déjà pratiquées. La ville est exposée, elle est soumise à des risques, à de nouveaux risques, à de nouvelles exigences : elle doit répondre, elle peut répondre, en mobilisant son savoir faire, son expérience, ses normes, ses institutions. Oui mais voilà. La thématique du risque est *proliférante* : elle ne laisse pas les choses en place, elle connecte des dimensions de la ville qui jusqu'ici étaient pensées séparément, elle associe des thématiques, des temporalités, elle combine des facteurs aggravants (ou apaisants) : elle impose une créativité conceptuelle pour prendre la mesure de cet univers désormais docu-

menté comme adverse. C'est bien parce que nous pensons, avec l'anthropologue Mary Douglas¹², que le risque en société ne peut être pensé indépendamment des valeurs, des institutions qui sanctionnent ce qui collectivement est reconnu comme important (ou comme moins important), que nous pensons utile de nourrir l'enquête sur les situations, sur les activités, qui tendent à faire de la ville un espace de danger, certes, mais aussi un espace de vigilance partagée.

On aurait tort d'attendre de dispositifs standardisés qu'ils permettent de faire apparaître les nécessaires ressorts démocratiques de la ville, qui seraient, dans l'ordre du politique, le pendant des situations d'incertitude telles qu'elles sont ouvertes dans l'espace urbain par la problématique du risque. Si la ville, comme toute forme de solidarisation collective, est tout autant un lieu de risque qu'un lieu de prise de risque, l'avancée de la garantie urbaine ne se suffira à elle-même, ni par une accentuation d'une politique discrétionnaire (dans laquelle les responsables conservent le monopole de dire et de faire la ville), ni par une simple inscription de la représentativité des milieux urbains dans des instances participatives. L'ouverture aux « formes constituantes » de la démocratie urbaine pourrait d'ores et déjà consister à accompagner, selon des modalités spécifiques, les expériences émergentes de prise de part du public dans le devenir de la chose urbaine. Les voix qui s'expriment dans les canaux traditionnels de la communication publique (les courriers des lecteurs) comme dans les nouvelles versions de la communication publique (les forums sur Internet), les prises de position pragmatiques des habitants (par exemple les refus ou les acceptations pratiques de telle ou telle proposition institutionnelle), la contribution des collectifs urbains à la réactivité collective face à des dangers identifiés ou dans des situations de crise, sont peut-être, parmi d'autres, des signes attestant qu'un renouvellement opératoire de la relation urbaine est déjà en cours. Même si chacun reste à sa place dans le processus décisionnaire, l'ouverture de l'espace dialogique et justificatif qui accompagne toute décision sur l'espace de la ville peut permettre de réassurer le contrat de garantie liant entre eux les producteurs-résidents de la cité.

Jacques Roux

10. Ce type de savoir, conceptualisé par le philosophe W. James, est attaché à une relation de proximité, de voisinage, de familiarité quasi corporelle, entre le sujet connaissant et la chose connue.

11. Nous développons cette thèse dans une contribution pour un ouvrage à paraître, « L'expertise par accointance. La dimension politique du sensible », in *Le recours aux experts*, ouvrage collectif coordonné par le CERAT, Grenoble.

12. Cf. Douglas M., Wildasky A., (1983), *Risk and Culture*, University of California Press.

Jacques Roux, sociologue, est ingénieur de recherches au Centre national de la Recherche scientifique, chercheur au CRESAL à Saint-Étienne.

< Jacques.Roux@univ-st-etienne.fr >