



HAL
open science

RISQUES NATURELS, VULNERABILITE, RESILIENCE ET DROIT DANS UN CONTEXTE DE DEVELOPPEMENT DURABLE

Valérie Sanseverino-Godfrin

► **To cite this version:**

Valérie Sanseverino-Godfrin. RISQUES NATURELS, VULNERABILITE, RESILIENCE ET DROIT DANS UN CONTEXTE DE DEVELOPPEMENT DURABLE. 20èmes JSE - Environnement entre passé et futur : les risques à l'épreuve des savoirs, Feb 2009, Créteil, France. hal-00595142

HAL Id: hal-00595142

<https://hal.science/hal-00595142>

Submitted on 23 May 2011

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

RISQUES NATURELS, VULNERABILITE, RESILIENCE ET DROIT ... DANS UN CONTEXTE DE DEVELOPPEMENT DURABLE

Valérie SANSEVERINO-GODFRIN
CRC- Mines ParisTech - BP 207 – 06904 Sophia-Antipolis Cedex
valerie.godfrin@mines-paristech.fr

Résumé

La prise en compte des vulnérabilités et des propriétés de résilience des territoires exposés aux risques naturels, dans une perspective de développement durable, opère un changement de paradigme de la gestion de ce type de risques, qui amène à s'interroger sur l'appréhension par le droit de ces évolutions. Cet article est l'occasion de constater que le cadre juridique n'a pour l'instant intégré qu'indirectement, voire implicitement les problématiques liées à ces changements de paradigmes. De plus, l'intégration des problématiques liées à la vulnérabilité et à la résilience se heurte à des obstacles relatifs notamment à une mauvaise application des outils juridiques ou encore à des blocages juridico-institutionnels.

Mots-clés : risques, droit, vulnérabilité, résilience, développement durable

La « culture de l'ingénieur » regroupant les logiques et les pratiques utilisées à partir du 18^{ème} siècle, a servi de fondement à la construction d'un paradigme scientifique et technique de gestion des risques, qualifié de technocentriste. Ce paradigme, dominant quasiment jusqu'à la fin du 20^{ème} siècle, repose sur l'idée que la catastrophe naturelle découle d'un processus physique, l'aléa, que l'expertise scientifique permet de mieux connaître, afin de proposer des solutions rationnelles et techniques pour le maîtriser, voire l'éradiquer, à un coût économiquement justifié (Reghezza, 2006). Cette approche s'appuie sur une démarche analytique, segmentée et par voie de conséquence parcellaire et oublie le rôle des facteurs anthropiques dans la réalisation et l'aggravation des dommages. Les géographes américains, sous l'égide de H.H. Barrows (1923), suivi entre autres par G. F White (1974), fondateurs de l'Ecole de géographie de Chicago, vont développer une autre approche, considérant la catastrophe naturelle comme la résultante d'un processus complexe, né de l'interaction (notion empruntée à l'écologie) entre le système social et l'environnement naturel. Leurs recherches les amènent à ériger la vulnérabilité comme concept-clé, au milieu des années 70, en considérant que les solutions techniques ne sont efficaces que si elles sont intégrées à une réflexion globale, en vue de comprendre les liens entre différents éléments sociaux (facteurs économiques, sociaux, politiques, juridiques, techniques...). Parallèlement, la référence à la vulnérabilité renvoie implicitement aux capacités de résistance des enjeux exposés aux risques naturels et par voie de conséquence à leur résilience. Le concept de résilience, issu de la physique des matériaux, est transposé à l'écologie par C. S. Holling (1973), suivi par des chercheurs en sciences humaines et sociales, dans les années 1980, qui vont s'intéresser à la capacité des enjeux à se maintenir, voire à intégrer la perturbation à leur fonctionnement pour retrouver un état d'équilibre stable.

L'intérêt pour la vulnérabilité et la résilience n'est pas simplement une question de mode, il révèle des changements en profondeur sur la perception de notre environnement, de la place de l'homme et du rôle des facteurs anthropocentriques dans la survenance des catastrophes naturelles. Le fait de s'intéresser à la vulnérabilité des enjeux et à leur propriété de résilience revient à admettre implicitement que l'aléa se réalisera quelles que soient les mesures de prévention mises en œuvre (Bourrelier, 2008), ce qui sous-tend la fin d'une approche

cartésienne, technocentriste en tant que « *Maître et possesseur de la Nature* » ayant pour postulat la maîtrise des phénomènes naturels. La question de la vulnérabilité des territoires exposés aux risques naturels et leur capacité à faire face à la perturbation et par conséquent de leur développement durable se trouve ainsi au centre des problématiques de management des risques naturels. Dans ce contexte, le développement durable peut être considéré comme la finalité, la réduction de la vulnérabilité et l'augmentation des capacités de résilience comme des moyens d'y parvenir.

Le changement de paradigmes qui s'opère dans le domaine de la gestion des risques naturels invite à s'interroger sur les évolutions juridiques au regard de l'émergence de ces concepts. N'est-ce qu'un effet de mode, le droit, reflet d'un contexte socio-économique, s'accaparant des vocables dans l'ère du temps, sans pour autant leur conférer une quelconque valeur juridique ? Ou au contraire, sont-ce les prémices d'une évolution de ce cadre juridique ? En résumé, la question qui se pose est de savoir si ces concepts, issus des sciences humaines et sociales, trouvent un écho dans le domaine juridique et sont susceptibles d'influencer le cadre juridique de la gestion des risques naturels. Ces développements s'articulent en trois parties permettant une présentation synthétique des changements paradigmatiques de la gestion des risques et d'identifier les prémices de l'appréhension juridique de ces paradigmes, ainsi que les blocages du système juridique freinant cette appréhension.

1. Les évolutions paradigmatiques de la gestion des risques

1.1 Développement durable et approche systémique des problématiques

Depuis la conférence de Rio, les politiques publiques s'inscrivent dans une perspective de développement durable. La mise en œuvre du développement durable conduit à définir un modèle sociétal reposant sur un nouveau cadre d'actions et la mise en cohérence de politiques sectorielles. Sa philosophie consiste à mettre en place un cercle vertueux en rééquilibrant les pouvoirs entre les priorités économiques, sociales et environnementales et dans cette perspective implique une démarche de conciliation, à plus ou moins grande échelle, des différents acteurs et des intérêts qu'ils défendent. Cette démarche ne peut se faire qu'en analysant les multiples impacts d'une action ou d'une décision pour vérifier qu'ils ne créent pas de déséquilibre entre les différentes priorités. Or, l'étude de ces relations conduit à identifier les interdépendances entre les éléments et à décrypter la complexité d'un système, c'est-à-dire l'interaction dynamique de l'ensemble de ces éléments constitutifs. Elle repose sur une approche globale du système et non plus analytique et segmentée de ses éléments. Le développement durable s'inscrit ainsi dans une démarche systémique.

Replacer la problématique de la gestion des risques naturels dans une perspective de développement durable et de démarche systémique implique d'analyser la mise en relation des différentes mesures appliquées sur un territoire exposé à un risque, les effets de celles-ci sur chaque enjeu concerné et de chaque enjeu sur les mesures, les relations d'interdépendance entre les enjeux. Cette démarche revient à considérer les secteurs urbanisés exposés aux risques comme des « *« écosystèmes¹ urbains* », c'est-à-dire des systèmes formés par un ensemble d'enjeux, d'organes, d'institutions, développant un réseau d'interdépendances à des échelles multiscalaires. La problématique du développement durable d'un écosystème urbain pose la question de la conciliation du développement urbanistique avec les contraintes

¹ Le terme « écosystème » issu de la contraction de « ecological system », a été inventé par A. G. Tansley (1935).

générees par les risques naturels et du maintien de l'équilibre de cet écosystème, au regard de l'impact de la perturbation, de ses vulnérabilités et de ses propriétés de résilience.

1.2 Appréhension de la vulnérabilité sociale et des propriétés de résilience

La vulnérabilité désigne à la fois le degré d'exposition des enjeux (les personnes et les biens) à un risque, appelé vulnérabilité biophysique et leur capacité de réponse dénommée vulnérabilité sociale. La vulnérabilité biophysique est déterminée par la nature de l'aléa auquel l'enjeu est exposé, par la probabilité ou la fréquence d'occurrence de cet aléa, par l'importance de l'exposition à cet aléa, en fonction de la répartition spatiale de l'aléa et par la sensibilité de cet enjeu aux impacts de l'aléa. Cette vulnérabilité matérielle peut être appréhendée de manière analytique et quantitative. Mais, l'appréhension complète de la vulnérabilité d'un territoire exposé à un risque implique de dépasser la simple évaluation et gradation des dommages, pour privilégier une approche globale multi-dimensionnelle du risque, de ses conséquences, du territoire exposé, de ses particularités géographiques, historiques, sociales. Cette approche systémique conduit à identifier la vulnérabilité sociale, c'est-à-dire la multitude des interactions à tous les niveaux de la société notamment les liens entre l'aléa, les formes d'organisation spatiale des sociétés et les modalités d'aménagement des territoires. Elle amène à étudier l'ensemble des facteurs responsables de la vulnérabilité sociale (ex. les facteurs de vulnérabilité biophysique, les facteurs sociaux sous-jacents, les facteurs responsables de l'aggravation de l'aléa, les facteurs susceptibles d'empêcher le système de faire face à l'aléa, c'est-à-dire les facteurs d'ordre structurel ou conjoncturel), afin de comprendre le fonctionnement du système socio-spatial dans la production de risques (Rebotier, 2007).

Parallèlement, la vulnérabilité traduit de manière indirecte la capacité d'un système à surmonter la crise. Elle renvoie ainsi aux propriétés de résilience de celui-ci. Le Livre Blanc relatif à la défense et à la sécurité nationale (2008) définit la résilience comme « *la volonté et la capacité d'un pays, de la société et des pouvoirs publics à résister aux conséquences d'une agression ou d'une catastrophe majeures, puis à rétablir rapidement leur capacité de fonctionner normalement ou à tout le moins dans un mode socialement acceptable* ». La résilience est une propriété qui sous-tend une double capacité du système : celle de dépasser la perturbation et de récupérer un équilibre dynamique qui caractérise le système avant l'occurrence de cette perturbation, dans le cadre d'un fonctionnement « *normal* » ; la capacité d'intégrer les changements à la suite de perturbation sans changer de constitution qualitative. Mais, le retour à l'équilibre après la perturbation n'est pas forcément le retour « *au même* » (Rebotier, 2007). En effet, « *paradoxalement la stabilité d'une société, sa pérennité passe par le changement* » (Dauphiné, Provitolo, 2007), le retour à l'équilibre en cas de perturbation n'étant pas forcément l'équilibre identique à celui initial. L'adaptation à la perturbation constitue donc une caractéristique fondamentale d'un système résilient. Comme pour la vulnérabilité, la résilience d'un système amène à développer une approche systémique et donc davantage sociale que technique des problématiques liées aux risques naturels. Elle conduit à s'intéresser à l'ensemble des acteurs publics et privés (les pouvoirs publics et la société civile tout entière), pour identifier les capacités à « rebondir » après une perturbation.

Ces évolutions paradigmatiques qui influent sur le management des risques invitent à s'interroger sur leur intégration dans l'ordre juridique.

2. Les prémices de l'appréhension juridique de ces paradigmes

Les exigences relatives au développement durable constituent des principes qui vont être transcrits en normes juridiques, pour qu'ils puissent être appliqués. C'est principalement à travers le droit de l'environnement que vont être transposés ces exigences, avec la difficulté majeure de respecter et de traduire le caractère systémique du développement durable. Or, le droit de l'environnement correspond bien à cette caractéristique puisqu'il repose sur une approche transversale et même systémique. Michel Prieur (2003) remarque d'ailleurs que les problématiques environnementales conduisent à une construction systémique du droit de l'environnement, parce que l'objet même de ce droit, l'environnement, requiert une approche globale et non individuelle des éléments le composant. Le législateur opère progressivement une interconnexion entre les outils juridiques concernant les risques naturels, l'aménagement du territoire, l'urbanisme, l'organisation des secours, l'information du public, la concertation... qui fait écho à une approche systémique. Il crée ainsi peu à peu des passerelles entre différents outils juridiques, ce qui a pour effet de construire un dispositif complet de gestion des risques. Il s'agit néanmoins d'une orientation très récente du droit, si l'on examine les évolutions législatives, mais qui reste encore incomplète. C'est la loi Solidarité Renouvellement Urbain (SRU) n° 2000-1208 du 13 décembre 2000² qui a ouvert la voie, en imposant dans les Schémas de Cohérence Territoriale (SCOT) et les Plans Locaux d'Urbanisme (PLU), une réflexion environnementale globale sur le développement urbanistique et pérenne des territoires, à travers le « projet d'aménagement et de développement durable ». Les dispositions juridiques suivantes ont œuvré dans le même sens. Par exemple, la loi de modernisation de la sécurité civile n° 2004-811 du 13 août 2004³ précise le lien entre les plans communaux de sauvegarde, les plans de prévention des risques et l'information des populations. Autre exemple, la loi relative à la démocratie de proximité n° 2002-276 du 27 février 2002⁴, impose la réalisation, par les collectivités locales, d'une cartographie des cavités souterraines et des marnières, en marge de la réalisation des Plans de Prévention des Risques naturels. La reconnaissance officielle par la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003⁵ des Etablissements Publics Territoriaux de Bassin (EPTB)⁶, création *sui generis* œuvrant dans le domaine de la gestion de l'eau et notamment en matière d'inondation, témoigne également de cette évolution. Ce type de structure permet entre autres d'inscrire la gestion du risque d'inondation à l'échelle d'un bassin de risques, quelle que soit l'échelle administrative, et correspond davantage aux conceptions de gestion globale de la ressource en eau.

La mise en place d'une politique de management durable des territoires à risques repose ainsi sur une approche systémique de ce territoire, pour mieux appréhender ses différentes composantes, leurs interrelations et proposer des mesures adéquates, afin de protéger les enjeux. Dans cette perspective de développement durable, le Ministère de l'Ecologie affiche clairement l'objectif de réduire la vulnérabilité des enjeux confrontés aux risques. Se préoccuper des vulnérabilités apparaît comme une mission « naturelle » des autorités publiques en qualité de garante de la préservation de l'ordre public. Les situations de faiblesse

² JO 14 décembre 2000.

³ JO 17 août 2004.

⁴ JO 28 février 2002.

⁵ JO 31 juillet 2003.

⁶ Art. L 213-12 du Code de l'environnement.

de certaines personnes, voire de territoire entier, peuvent en effet engendrer des dysfonctionnements au sein de la société, susceptibles de provoquer à leur tour des troubles à l'ordre public, que le droit est censé corriger. Ainsi, l'esprit du cadre juridique dans la perspective du développement durable et de la gestion des risques naturels repose sur le constat d'une fragilité présumée, qui justifie un régime de prévention et de protection renforcée (Fiechter-Boulevard, 2000). De l'exigence d'équilibre posée par le développement durable au maintien de l'ordre public, il y a une convergence forte des finalités s'exprimant à travers les dispositions juridiques.

Il faut toutefois préciser que jusqu'à présent, la notion de vulnérabilité appréhendée par le domaine juridique est encore essentiellement envisagée d'une manière individuelle et segmentée. La vulnérabilité est ainsi avant tout appréhendée au regard de certaines faiblesses ou particularités présentées par une entité, un individu ou un groupe d'individus (enfants, femmes enceintes, mal logés...). Néanmoins, la gestion des risques naturels orientée vers la réduction de la vulnérabilité peut faire évoluer cette conception de la vulnérabilité. En effet, la vulnérabilité liée à l'exposition aux risques naturels implique de ne plus focaliser sur les fragilités à l'échelle de chaque individu, mais aussi de réfléchir à des mesures à une échelle « macro » en s'intéressant à un territoire dans son ensemble, l'échelle géographique pouvant être variable selon la situation. D'ailleurs, C. Ribot (2000) remarque que la protection des personnes vulnérables est souvent conditionnée, voire garantie par l'aménagement, la protection des territoires en difficulté, au nom de l'intérêt général. Par exemple, les Plans de Prévention des Risques naturels répondent à la finalité de réduction de la vulnérabilité des territoires exposés, en imposant des mesures en vue de limiter les dommages aux personnes et aux biens. Ainsi permettent-ils de ne pas aggraver la vulnérabilité des territoires exposés, en réglementant pour le futur l'usage des sols et les activités ou encore de traiter la vulnérabilité des biens et activités existants (création d'espace refuge, travaux de consolidation...)⁷. Des mesures visant à éliminer la vulnérabilité des secteurs exposés ont également été instaurées par les lois du 2 février 1995 et 30 juillet 2003. L'Etat, les communes ou leurs groupements peuvent mettre en œuvre une procédure d'expropriation ou d'acquisition amiable pour les biens soumis à un risque naturel menaçant gravement les vies humaines ou encore procéder à l'acquisition amiable de biens à usage d'habitation ou de biens utilisés dans le cadre d'activités professionnelles⁸, lorsque ces biens ont été sinistrés à plus de la moitié de leur valeur et ont fait l'objet d'une indemnisation au titre de la garantie de catastrophes naturelles⁹. Ce dispositif est complété par des procédures d'information préventive à destination de la population, soit par l'intermédiaire de la mise à disposition de documents d'information (Dossier Départemental des Risques Majeurs, Dossier d'Information Communale sur les Risques Majeurs) et la délivrance d'informations au moins une fois tous les deux ans dans les communes concernées par un PPR, quel que soit le vecteur de cette information, soit par la délivrance d'un état des risques naturels à l'occasion d'une transaction immobilière ou encore par l'apposition de repère de crue dans les zones inondables. De plus, des mesures spécifiques à certains risques, inondation et incendie de forêt, renforcent cet arsenal juridique et permettent de réduire la vulnérabilité des secteurs exposés aux risques.

Cependant, on peut considérer que pour l'instant, l'objectif de réduction de la vulnérabilité n'est pas toujours transcrit clairement dans le droit français. C'est par l'intermédiaire d'une relecture du droit au prisme de la vulnérabilité que nous en déduisons que le droit contient des éléments permettant d'appréhender celle-ci et d'imposer des mesures afin de la réduire.

⁷ Articles L. 562-1-II-1° et 2° du Code de l'environnement.

⁸ Entreprises industrielles, commerciales, agricoles ou artisanales employant moins de vingt salariés.

⁹ Articles L 561-1 et L 561-3 du Code de l'environnement.

Si la vulnérabilité apparaît traitée de manière implicite à travers les dispositions juridiques de prévention des risques naturels, la résilience n'a jamais figuré au sein des textes juridiques, ni même été implicitement évoquée. Le droit ne semble s'intéresser qu'aux situations de fragilité impliquant une protection, notamment lorsqu'un dommage a été subi ou risque d'être subi, en raison d'un trouble potentiel à l'ordre public dont il est le garant. Le droit serait plutôt envisagé comme un palliatif en cas d'absence de résilience. Mais, à notre avis, la résilience est toutefois présente dans le cadre juridique de la gestion des risques naturels. Elle se décèle sous des formes très subtiles. Cette affirmation n'est que le fruit de notre réflexion, au regard de l'exploration dans d'autres disciplines de cette notion et des échos que cela peut susciter dans le droit. Si l'on considère que la résilience est la propriété témoignant de la capacité d'adaptation d'un système suite à une perturbation, nous pouvons considérer que le cadre juridique relatif à la gestion des risques naturels contribue à la résilience de la société. En effet, il s'agit d'un cadre juridique réactif qui évolue au regard des événements qui surviennent pour tenter d'en combler les carences, de corriger ses défaillances. Par exemple, les évolutions législatives du 2 février 1995 et du 30 juillet 2003 font suite à une série d'événements catastrophiques (inondations dans le Nord-Est, le Sud-Ouest et le Sud-Est de la France pendant l'hiver 1994, inondations survenues dans la vallée de la Somme de mars à juin 2001). Le droit contient aussi des dispositions qui constituent, à nos yeux, des dispositifs en vue de permettre aux écosystèmes urbains de résister à un traumatisme ou de se reconstruire après lui. En effet, nous pouvons par exemple considérer que l'assurance est un mécanisme permettant la résilience des personnes et des biens, puisque l'indemnisation peut être perçue comme un moyen de faire en sorte d'annuler les effets dommageables d'un événement. De même, les différents plans de secours, pouvant être élaborés aux échelons communal, départemental ou encore zonal peuvent aussi être analysés comme des outils juridiques de résilience, dans la mesure où la préparation à la crise et l'organisation des secours ont pour objectif de déployer des capacités de résistance à un événement dommageable.

Néanmoins, malgré cette appréhension indirecte des préoccupations liées à la réduction de la vulnérabilité et à l'augmentation des capacités de résilience dans une perspective de développement durable des écosystèmes urbains, il est difficile d'en déduire que ces concepts font l'objet d'une complète traduction juridique.

3. Les blocages juridiques

La question de la durabilité se trouve au centre du couplage des problématiques de management des risques naturels et de développement des écosystèmes urbains, de manière à permettre à ces territoires de faire face et de surmonter l'ensemble des menaces pouvant les affecter : les menaces récurrentes, les menaces irrégulières dont la nature et la fréquence de survenue sont telles qu'il est scientifiquement, techniquement ou bien économiquement difficile de concevoir des mesures de prévention et de protection et les menaces exceptionnelles ou émergentes dont le caractère inconnu empêche la mise en place de toute mesure. Actuellement, le management des risques est essentiellement focalisé sur la mise en place de mesures de prévention et de protection relatives aux menaces régulières. Les mesures de prévention sont ainsi calibrées au regard d'un événement de référence, qui le plus souvent est un événement dont la probabilité d'occurrence est moyenne. Les PPR inondation, par exemple, prennent souvent comme événement de référence, la crue centennale. Il est donc capital de favoriser les propriétés de résilience d'un écosystème urbain pour lui permettre de dépasser la perturbation, de récupérer un équilibre et d'intégrer les changements à la suite de perturbation sans changer de constitution qualitative, face à l'impossibilité de mettre en place des mesures de prévention et de protection pour toutes les menaces susceptibles de survenir.

Mais, on peut se poser la question de savoir si la traduction en normes du développement durable ne va pas constituer un frein à cette faculté d'adaptation. La sémantique utilisée est assez révélatrice des objectifs que l'on peut assigner au développement durable et de la manière de le retranscrire juridiquement. Le dictionnaire Le Petit Robert propose comme synonyme de « durable » : « constant, permanent, stable » ou encore « enraciné, persistant, tenace ». Le terme « durable » introduit implicitement la notion de caractère immuable, alors que le terme anglais d'origine « sustainable » qui aurait pu être traduit littéralement par le terme « soutenable », renvoie à l'idée d'aider, de renforcer ou de faire durer. Cette différence de traduction fait d'ailleurs l'objet d'un débat doctrinal. H. Genuit (2005), par exemple, estime que l'emploi du terme « soutenable » au lieu de celui de « durable » permettrait de mettre l'accent sur les changements et donc sur les évolutions que nécessite la mise en œuvre du développement futur. Cette distinction sémantique peut être lourde de conséquence, la signification des mots guidant le contenu de l'action : le développement durable ne va-t-il pas être traduit en mesures juridiques visant à favoriser la pérennité des écosystèmes urbains, ce qui irait à l'encontre des propriétés d'adaptation sous-tendue par la résilience ?

De plus, les concepts de vulnérabilité et de résilience n'ont pas pour l'instant véritablement acquis de consistance dans le droit, dans le sens où ils ne font pas l'objet d'une traduction réelle dans les outils juridiques. On constate par exemple une inadéquation de l'utilisation de certains outils au regard d'une démarche de réduction de la vulnérabilité et de l'augmentation des capacités de résilience. La mise en œuvre des Plans de Prévention des Risques naturels en fournit une bonne illustration. D'une part, même s'il est vrai que les études d'aléa sont effectuées à l'échelle du bassin de risque, ces PPR sont élaborés le plus souvent par risque et par commune. Or, cette mise en œuvre « parcellisée » peut constituer un frein important à l'objectif de réduction de la vulnérabilité face aux risques naturels et d'augmentation de la résilience, qui implique une approche globale, systémique d'un territoire. D'autre part, alors que le PPR peut être un outil juridique destiné à réduire la vulnérabilité d'un territoire, intégrant la complexité de celui-ci, ses multiples facettes et proposant des mesures de sécurité globale, il est davantage envisagé en réalité comme un instrument d'urbanisme permettant de limiter le développement d'enjeux dans les zones de risques. En outre, les règlements des PPR établissent rarement des liens entre les autres mesures de prévention mises en place dans les territoires concernés, comme par exemple les plans d'urgence, les mesures d'information, les plans de gestion des cours d'eau....

D'une manière générale, on constate que les décisions et les actions de conception de mesures de prévention et de protection reposent encore en grande majorité sur l'évaluation des aléas potentiels pouvant affecter le territoire et se limite généralement à une gestion technique de l'aléa, alors que le management des risques devrait prendre en considération en complément dans l'évaluation des risques, les facteurs humains et sociaux de manière à identifier les facteurs de fragilités et leurs interdépendances susceptibles d'aggraver les conséquences de la survenue de l'aléa. Ainsi, le management des risques fondé sur l'aléa repose encore en majeure partie sur une approche analytique alors que la prise en compte de la vulnérabilité et de la résilience requiert d'adopter une approche systémique. De plus, la prise en compte de l'ensemble des menaces susceptibles d'affecter le territoire nécessite de compléter l'évaluation des risques avec une dimension permettant de développer la faculté d'adaptation du territoire dans une perspective de durabilité, envisagée à travers la propriété de résilience. La question qui se pose alors est de savoir si le droit est susceptible d'intégrer le caractère temporel de la résilience, c'est-à-dire sa dimension en tant que processus. De même, le droit peut-il promouvoir par ses outils une certaine souplesse ou une capacité d'adaptation ? Rien n'est moins sûr en l'état actuel des choses. La majeure partie de la politique en France de prévention des risques naturels et de développement de l'urbanisme notamment dans les

zones exposées, s'inscrit dans le cadre d'une planification : plan de prévention des risques naturels, plan départemental de protection des forêts contre l'incendie, plan local d'urbanisme par exemple. Les dispositions intégrées dans ces plans acquièrent une valeur contraignante dès leur approbation et s'imposent à tous, personnes publiques ou privées. Ces plans ne contiennent aucune mesure permettant une adaptation selon l'évolution des situations pour lesquelles ils ont été élaborés. L'adaptation implique une procédure de révision partielle ou intégrale du plan. La planification conduit ainsi à raisonner de manière figée et freine, bride les capacités de résilience d'un écosystème urbain confronté aux risques naturels. Une rapide analyse sémantique renforce cette conclusion : le terme « droit » et l'antonyme de « souple » et renvoie à quelque chose de rectiligne, de raide, de rigide.

De plus, au regard du cadre juridique et de l'organisation administrative, l'appréhension de la vulnérabilité d'un écosystème urbain et des propriétés de résilience ne peut être envisagée dans toutes leurs dimensions parce que se heurtant à des blocages juridico-institutionnels. Le management des risques naturels ayant pour finalité le développement durable et intégrant la réduction des vulnérabilités et l'augmentation des capacités de résilience débouche sur une nouvelle conception de la gestion des risques, mais celle-ci vient bousculer le système et l'organisation juridiques traditionnels. L'organisation administrative peut constituer une entrave au regard de la résilience, dans la mesure où si elle garantit un fonctionnement du pouvoir au-delà de l'alternance politique et par conséquent un équilibre de la société, elle témoigne aussi d'un certain conservatisme qui peut aller à l'encontre des capacités d'adaptation. La nouvelle conception de gestion des risques amène également à poser la question de l'adéquation des échelles de l'organisation administrative, la commune, le département, voire la région, au regard des territoires exposés aux risques, qui par nature ne correspondent pas aux cellules administratives. Quelques exemples illustrent cette inadéquation de l'organisation juridico-administrative. Le risque d'inondation lié à un cours d'eau, par exemple, peut concerner plusieurs communes, voire plusieurs départements ou régions. Or, à l'échelle d'un bassin versant, plusieurs autorités de police sont compétentes pour intervenir, à leur échelon administratif (ex. maire, préfet du département, préfet de zone, préfet coordonnateur de bassin). On voit dès lors toute la difficulté à gérer le risque à l'échelle d'un bassin, dans la mesure où cela implique la réunion de plusieurs autorités de police, source de conflits ou d'incohérences. Par ailleurs, l'intégration de l'ensemble des acteurs concernés par un risque (autorités administratives, gestionnaires de sites, riverains, associations...) participe de la réussite d'une politique de prévention, en vue de la réduction de la vulnérabilité, car permettant de générer un dialogue et de faire accepter des mesures restrictives, tout en essayant de concilier les divers intérêts en présence¹⁰. Le législateur prévoit certes la mise en place de démarches d'association et de concertation¹¹ dans l'élaboration des documents de risques, par l'intermédiaire du préfet¹². Or, faute d'avoir été définies très clairement sur le plan légal, ces procédures peinent à être mises en place, de sorte qu'une gestion des risques, impliquant l'ensemble des acteurs concernés reste, pour l'heure, une finalité théorique. Est-il souhaitable et concevable de revoir l'organisation administrative, pour répondre au mieux au besoin de la gestion des risques naturels ?

¹⁰ Dans le cas contraire, une démarche de prévention conduite et imposée par les autorités de police génère des tensions et des conflits, ce qui nuit à sa mise en œuvre et à son efficacité.

¹¹ L'association visant à rechercher un consensus entre les personnes associées à la réalisation d'un projet ou d'un document, est obligatoire dans un certain nombre de procédures (cf. article L. 121-4 du Code de l'urbanisme). « Une concertation est une attitude globale de demande d'avis sur un projet, par la consultation de personnes intéressées par une décision avant qu'elle ne soit prise (...) ». (Commission Nationale du Débat Public (CNDP) : <http://www.debatpublic.fr/>)

¹² Articles L 515-22 et L 562-3 du Code de l'environnement.

Conclusion

Cette étude a permis de dresser un tableau synthétique des évolutions paradigmatiques de la gestion des risques naturels et de leur traduction dans le domaine juridique. A l'évidence, même si on constate des avancées sur le plan des recherches en sciences humaines et sociales concernant le développement durable, la vulnérabilité et la résilience, force est de constater que les autorités publiques peinent encore à transcrire ces concepts dans leurs politiques et dans les mesures juridiques qui les accompagnent. Malgré ce constat de transcription juridique balbutiante de ces concepts, nous avons déjà eu l'occasion, dans une autre réflexion, d'imaginer les éventuelles évolutions juridiques induites par le changement de paradigmes, qui pourrait conduire à modifier les critères d'appréciation de l'action des autorités publiques, en focalisant désormais sur la pertinence et l'efficacité des mesures mises en place et sur la responsabilité corrélative. Il s'agira dès lors pour les magistrats d'aller au-delà de l'interrogation concernant l'action des autorités publiques ou leur inaction et d'effectuer une analyse qualitative de leurs interventions et des dispositions mises en œuvre. Ils pourraient ainsi être enclins à vérifier l'adéquation entre les objectifs proclamés, la réduction de la vulnérabilité, l'augmentation des propriétés de résilience, et les résultats obtenus (Sanseverino-Godfrin, 2008).

Bibliographie

- Barrow H.H. (1923). Geography as human ecology , *Annals of the American geographers*, vol. 13, n° 1, p. 1 à 14.
- Bourrelier P.-H. (2008). Résilience : comment la renforcer pour réduire les vulnérabilités ?, www.ensmp.net/2008/11/18/Resilience_et_vulnerabilite_18_11_08.doc
- Dauphiné A., Provitolo D. (2007). La résilience : un concept pour la gestion des risques, *Annales de géographie*, n° 654.
- Fiechter-Boulevard F. (2000). La notion de vulnérabilité et sa consécration par le droit, in *Vulnérabilité et droit. Le développement de la vulnérabilité et ses enjeux en droit*, Presses Universitaires de Grenoble, 336 pages.
- H. Genuit (2005). Le développement soutenable, <http://www.amisdelaterre.org/Le-developpement-soutenable.html>
- Holling C. S. (1973). Resilience and stability of ecological systems, in *Annual Review of Ecology and Systematics*. Vol 4, p. 1 à 23.
- Hubert G., Pottier N. in Laganier R. (dir.) (2006). *L'évaluation de la politique réglementaire, Territoires, inondation et figures du risque, la prévention au prisme de l'évaluation*, l'Harmattan, 257 pages.
- Livre Blanc relatif à la défense et à la sécurité nationale* (2008), <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/084000341/0000.pdf>
- Prieur M. (2003), *Droit de l'environnement*, précis Dalloz, Paris, 944 pages.
- Rebotier J. (2007). Quel rôle pour les institutions dans la résilience ? Une interprétation à travers le cas de Caracas , in *Construire la résilience des territoires*, actes du colloque des 17-19 octobre, Valparaiso, Chili.
- Reghezza M. (2006). *Réflexions autour de la vulnérabilité métropolitaine : la métropole parisienne face au risque de crue centennale*, Thèse, Paris X.
- Ribot C. (2000). La vulnérabilité en droit administratif, in *Vulnérabilité et droit. Le développement de la vulnérabilité et ses enjeux en droit*, Presses Universitaires de Grenoble, 336 pages.
- Sanseverino-Godfrin V. (2008). Réflexions juridiques sur l'émergence de la notion de

- « vulnérabilité » dans la politique de prévention des risques naturels, *Revue de Droit de l'environnement*, p. 11 à 15.
- Tansley G. (1935). The use and abuse of vegetational concepts and terms. *Ecology* 16, p. 284-307, réédité *In Foundations of Ecology: Classic Papers with Commentaries*, Real, L.A. and Brown, J.H. (Ed.), 1991, The University of Chicago Press, Chicago, IL, p. 318-341
- Tisseron S. (2007). *La résilience*, Que sais-je ?, 128 pages.
- Veyret Y., Reghezza M. (2005). « Aléa et risques dans l'analyse géographique », *Revue des Annales des Mines, Responsabilité et environnement*, p.61 à 69.
- White G. F (1974). *Papers on flood problems*, Research paper n° 70, University of Chicago, Department of Geography ; *Natural hazards : local, national, global*, Oxford University Press, 1974, 288 pages.

3-JSE-2009-Sanseverino-Godfrin-Manuscrit-2009-02-26.doc