

Risques et crises endogènes : une approche toujours problématique¹

Claude GILBERT

Directeur de recherches au CNRS (PACTE/MSH-Alpes)

1. La question du statut des risques et des crises, notamment de ceux ayant un caractère collectif constitue un enjeu théorique important. L'interrogation sur ce sujet porte notamment sur le caractère exogène et endogène des risques et des crises, sur la part réciproque de ces dimensions dans leur constitution. Il s'agit d'une question difficile qui met à l'épreuve l'ensemble des sciences humaines et sociales et, peut-être plus encore les disciplines qui s'attachent aux questions de responsabilité. En effet, si l'approche des risques (mais aussi des crises) reste cadrée par la définition canonique élaborée à propos des risques naturels (risques = aléas x vulnérabilités), l'accent est le plus souvent mis sur les « aléas ». Et lorsqu'il est fait état de responsabilités, c'est largement en fonction de la « lutte » contre ces aléas (et de ce qui s'y apparente), que celle-ci est appréciée. Les vulnérabilités sont certes prises en compte, mais de manière limitée (conceptuellement parlant) et sans jamais être mises sur le même plan que les aléas. L'objet de cette contribution est de s'interroger sur la difficulté que l'on éprouve à penser les risques et les crises à travers les vulnérabilités malgré le développement d'une réflexion en ce sens au sein des sciences humaines et sociales.

I) Une figure dominante : les risques exogènes

2. Dans le langage courant, mais également dans un ensemble d'écrits scientifiques, administratifs, politiques, journalistiques, il est habituel de considérer que la population, la société sont « exposées » aux risques et que les autorités, les experts leur « font face » ainsi qu'aux crises qu'ils peuvent provoquer. Le présupposé de l'extériorité des risques et des crises est lié à la focalisation sur les différents types « d'aléas » (phénomènes naturels, accidents technologiques, virus, dérèglements climatiques...) considérés comme faisant le risque (ou, en tout cas l'essentiel). Divers types d'aléas sont donc assimilés à des « ennemis » (Gilbert, 1992), y compris ceux dont le caractère anthropique est pourtant clairement avéré, comme dans le cas des risques technologiques.

¹ Je remercie Laurence Raphaël (MSH-Alpes) pour l'ensemble de ses remarques et suggestions.

3. L'extériorisation des risques et des crises est au fondement d'un mode de gestion qui s'est particulièrement affirmé au cours du siècle dernier. Il repose tout d'abord sur l'identification et l'objectivation des « sources » de dangers et menaces, travail qui incombe aux sciences de l'ingénieur ou à des sciences plus fondamentales (les « sciences dures »). Il repose également sur la « mise en risques » (Ewald, 1986) des dangers et menaces ainsi identifiés, c'est-à-dire sur la détermination de leurs probabilités d'occurrence (via un travail statistique), de leurs conséquences possibles (via une évaluation des dommages humains, matériels et environnementaux) et la mise en place de systèmes de réparation (notamment via les assurances). Ce mode de gestion se traduit par l'engagement d'actions et la mise en place de dispositifs visant à empêcher ou, tout au moins, à limiter la réalisation des risques, à surveiller leur possible survenue, à concevoir des parades pour s'en protéger et à en atténuer les effets. Dans le domaine des risques naturels, la surveillance des aléas, plus ou moins prévisibles, est ainsi couplée avec la conception d'aménagements et d'ouvrages défensifs ; dans le domaine des risques technologiques, la limitation des risques passe par la redondance des systèmes de sécurité, l'organisation de « défenses en profondeur » (comme dans le cas du nucléaire) ; dans le domaine sanitaire, la surveillance des agents menaçants (virus, bactéries...) s'accompagne de différentes mesures (limitation des échanges, confinement...) afin de faire barrage à leur diffusion, etc. Ces dispositifs concernant les risques sont complétés par ceux dédiés à la gestion des crises lorsqu'il faut « faire face » à des situations critiques, appliquer les plans d'urgence et se préparer à une possible (et souvent soudaine) disproportion entre problèmes et solutions (définition classique de l'état de crise sous l'angle de la gestion).

4. Cette approche technique et scientifique commande le mode de gestion socio-politique des risques et crises qui, pour l'essentiel, revient donc à « dissuader » des ennemis potentiels tout en se préparant à « faire la guerre » sous l'égide des pouvoirs publics, de l'Etat. Des scénarios sont donc envisagés afin que puisse être organisée la mobilisation de capacités de connaissance (expertise technique et scientifique) et de moyens (humains, matériels, organisationnels) dans le cadre de plans qui sont alors les « instruments » privilégiés de l'action publique (Lascoumes et Le Gales, 2004). Les plans varient certes selon les problèmes considérés (catastrophes naturelles, accidents industriels, de transport, épidémies, bio-terrorisme...) mais obéissent tous à une même logique de type militaire. Comme dans le cas de l'annonce de pandémie grippale (H5N1, H1N1), il s'agit en effet de

disposer de « capteurs », de « vigies » pour identifier la présence de l'ennemi, de déterminer la nature des menaces et d'avoir à disposition les « armes » et « soldats » nécessaires pour y faire face.

5. Tout l'effort s'est alors porté sur la constitution de stocks d'antiviraux, de vaccins et sur la mobilisation des acteurs médicaux pouvant prendre en charge les malades dans des structures préparées à fonctionner dans l'urgence (Gilbert et al., 2010). Avec les risques et les crises, on se situe donc très clairement dans le cadre d'un possible état d'urgence, c'est-à-dire celui où l'Etat, garant de la sécurité collective, affirme tout à la fois sa capacité à déceler les dangers et menaces pesant sur la société, à en prendre mesure et à réorganiser, sous son autorité, l'ensemble de la société. Les actions menées dans ce domaine sont donc politiquement sensibles puisque c'est la crédibilité et la légitimité même des pouvoirs publics qui se trouvent ainsi mises en jeu.

6. Dans cette optique, le rôle des sciences humaines et sociales s'est souvent trouvé cantonné à quelques aspects : analyser la perception des risques par « la » population (habituellement supposée irrationnelle, émotive, vouée à la panique, etc.), déterminer les conditions d'acceptabilité des risques et, enfin, comprendre les réactions de la population lors de la survenue d'accidents et de catastrophes. C'est en effet là l'essentiel de la « commande » que les décideurs et experts publics ont adressé aux chercheurs en sciences humaines et sociales à partir des années 60. Mais, dans leur grande majorité, les chercheurs français ont refusé de s'inscrire dans le cadre de cette réflexion et ont prospecté d'autres voies conduisant à une approche différente des risques et donc de leur mode de gestion.

II) Une figure émergente : entre l'exogène et l'endogène

7. Les risques et les crises collectifs tendent donc à être extériorisés, alors même qu'il est assez largement admis qu'ils ont souvent un caractère endogène. Il y a là quelque chose d'assez paradoxal qui mérite attention. Tout semble en effet se passer comme si, bien que reconnaissant la part endogène des risques et des crises, différentes catégories d'acteurs (responsables administratifs, politiques, experts...) n'étaient pas en mesure d'en tirer toutes les conséquences. Comme si, pour différentes raisons, ces acteurs ne pouvaient pas penser

les risques et les crises « de l'intérieur », se considérer autant « face » à ceux-ci que « dans » ceux-ci.

8. L'importance de la dimension endogène d'un grand nombre de risques collectifs contemporains est actée depuis longtemps. Des ouvrages à portée très générale publiés à la fin des années 80 (Beck, 1986/2011 ; Lagadec, 1986), ont souligné cet aspect et ont fortement contribué, via la popularisation de notions telles que la « civilisation du risque » ou « société du risque », à faire admettre que, désormais, les principaux risques susceptibles d'affecter les collectivités humaines, les sociétés voire la planète, étaient d'origine humaine. De ce point de vue, seuls les risques dits « naturels » (inondations, séismes, ouragans...) ainsi que les risques dits « sanitaires » (épidémies, pandémies...) apparaissent encore essentiellement imputables à des causes extérieures. Et encore... Dans tous les domaines, et tout particulièrement depuis les années 80/90, les causes internes de la réalisation des risques ont été mises en évidence. Concernant les risques technologiques, on est ainsi passé de la prise en compte des aspects techniques (souvent perçus comme constituant une « seconde nature » objectivable) aux aspects humains et organisationnels, ce qui a effectivement conduit à ramener la question des risques vers la société. Concernant les risques naturels, un détachement s'est effectué par rapport aux phénomènes naturels, avec une prise en compte accrue des « vulnérabilités », telles qu'elles apparaissaient liées à des choix d'urbanisation, de développement économique, etc. Le caractère « naturel » de ces risques a donc été remis en question, tout comme dans le cas des risques sanitaires qui, comme les pandémies grippales, apparaissent étroitement liés au nouveau mode de circulation des biens et des hommes, à la mondialisation. De diverses manières, la réalisation des risques et la survenue de situations critiques, semblent donc fortement conditionnées par le mode de fonctionnement et de structuration des sociétés contemporaines, par les choix faits en son sein. Et c'est encore plus vrai avec ce qu'il est convenu d'appeler les « nouveaux risques » (Godart et al., 2002) dont l'émergence est étroitement associée aux nouveaux liens s'établissant entre le développement économique dans le cadre de l'économie libérale et l'innovation scientifique (comme dans le cas des OGM, de la téléphonie mobile, des nanotechnologies...). La conséquence de cette évolution dans l'approche des risques et des crises est que, pour de nombreux acteurs, il n'y a plus de « ligne de front » très précise à l'égard des risques et des crises.

9. Ces changements d'approche qui s'opèrent dans la sphère académique, mais pas uniquement, engendrent des difficultés sur le plan de l'analyse mais aussi sur celui de l'action. Comment en effet procéder à l'identification et l'objectivation des « sources » des risques lorsqu'on ne les réduit pas à des « aléas » susceptibles d'être extériorisés, mais que l'on explore aussi tout ce qui « en interne » peut favoriser la réalisation de risques et la survenue de crises. On voit bien, par exemple, pour ce qui concerne les risques technologiques, la difficulté à prendre en compte les vulnérabilités d'ordre organisationnel alors qu'elles sont à l'origine d'un grand nombre d'accidents majeurs (seule la question des « erreurs humaines » étant véritablement mise sur l'agenda). De même, dans le domaine des risques naturels, semble-t-il encore difficile de concevoir que les événements naturels sont « l'occasion » de l'activation de vulnérabilités de tout ordre (territoriales, urbanistiques, techniques et scientifiques, politiques...) qui contribuent fortement à constituer le risque. On retrouve les mêmes difficultés avec les crises dont on imagine a priori encore mal qu'elles puissent être générées par les dispositifs mis en place pour « y faire face », notamment par les articulations souvent problématiques entre expertise et décision (Hermitte, 1997 ; Roqueplo, 1997). Et ce malgré les divers travaux montrant, aussi bien pour les crises associées à des accidents industriels, des événements naturels qu'à des menaces sanitaires, que c'est surtout « en interne », au sein même des organisations chargées d'instruire ces questions, qu'il faut chercher les principales causes des problèmes rencontrés. Prendre en compte les vulnérabilités internes est également difficile sur le plan de l'action puisque, tant en matière de prévention des risques que de gestion des crises, les acteurs se tournent spontanément vers « l'extérieur » (vers les entités considérées comme menaçantes), sans donc toujours chercher à déterminer quelles vulnérabilités peuvent résulter des choix faits à propos des cadrages des problèmes publics, des modes d'organisation et des modalités d'action. C'est pourquoi, malgré le développement de travaux en sciences humaines et sociales en ce sens, qu'ils relèvent de la géographie, de l'ergonomie cognitive, de la sociologie du travail, de la sociologie des organisations, etc., les approches visant à analyser ces vulnérabilités et à mettre en évidence leur dynamique sont encore « émergentes » (voir sur ce point et à propos des risques naturels, la synthèse effectuée par Becerra et Peltier, 2009).

III) Les obstacles à un changement d'approche des risques et des crises

10. Il peut a priori sembler surprenant que, malgré l'engagement d'une réflexion aujourd'hui importante sur la part des vulnérabilités internes dans la constitution des risques collectifs, malgré aussi la connaissance effective que peuvent en avoir un grand nombre d'acteurs, il soit toujours aussi difficile de penser ces vulnérabilités, de les concevoir autrement que par rapport à différents types « d'aléas ». De fait, les aléas tendent toujours à être considérés comme la part active des risques et les vulnérabilités comme leur part passive. Penser les vulnérabilités en soi, en admettant qu'elles se constituent selon des logiques propres, de manière indépendante de ces « puissances extérieures » que sont les différents aléas, apparaît donc toujours comme un programme de recherche particulièrement complexe. Comme si, et l'on se situe alors plutôt dans le champ de la philosophie, penser nos sociétés en dehors de toute altérité était un défi aussi bien pour la réflexion que pour l'action (Gauchet, 1985). Mais, d'autres raisons, plus prosaïques, peuvent expliquer cette situation.

11. Bien que très sommaire, bien que très contestable et de plus en plus questionnée sur le plan de l'analyse, la figure dominante d'approche des risques et des crises, continue cependant à s'imposer. Aussi peu appropriée soit-elle pour analyser les risques et crises contemporains, elle rend en effet de nombreux services. En premier lieu, elle rend facilement pensable la question des risques, l'identification d'identités extérieures (ou extériorisées) menaçantes – l'inondation, l'avalanche, le séisme, le virus, l'accident, etc. – ayant toutes les vertus de l'apparente évidence. Il en va de même pour les crises, essentiellement ramenées à une confrontation avec un risque se réalisant, avec les problèmes qu'il fait surgir. Le développement du discours de la guerre aidant, on comprend immédiatement quels sont les enjeux, sans qu'il y ait de rupture entre le discours profane et savant, entre les « citoyens », les « autorités », les « experts » et les « médias ». Bref, cette approche favorise l'existence d'un discours commun, très partagé. Par ailleurs, cette approche s'accompagne d'un programme d'action clair, visible, permettant d'afficher des actions publiques voire des politiques publiques qui font immédiatement sens. Qu'il s'agisse de mettre en place des systèmes de « surveillance », de concevoir des « défenses », de se préparer à des situations d'urgence (à « l'état d'urgence », à la « mobilisation »), etc., on se situe toujours dans le cadre du discours de la guerre dont on connaît l'efficacité, la force

symbolique. Il n'est pas anecdotique, par exemple, que la menace de grippe aviaire ait donné lieu à la nomination d'un « Délégué Interministériel à la Lutte contre la Grippe Aviaire (DILGA) » et que des instances telles que le Secrétariat Général de la Défense, le ministère de l'Intérieur aient été très vite impliquées dans cette « lutte ». L'approche dominante des risques et des crises permet donc, aussi bien sur le plan de la connaissance que celui de l'action, d'affirmer une certaine capacité de maîtrise qui, dans de nombreux cas, permet de réduire un grand nombre d'incertitudes (seuls les « nouveaux risques » tendant à échapper à cette emprise).

12. L'un des principaux obstacles à la prise en compte des vulnérabilités internes tient donc tout d'abord à la difficulté à renoncer aux avantages (pour ne pas dire aux « facilités ») de l'approche classique. Comment, en effet, réussir à développer un discours de la guerre efficace si l'on affirme que les fragilités, les vulnérabilités se situent d'abord et avant tout au sein de la société telle qu'elle est constituée, au sein des institutions en charge de produire des connaissances (via l'expertise technique et scientifique) et d'élaborer des décisions ? Comment, de façon liée, continuer à affirmer que les pouvoirs publics, l'Etat peuvent « mener cette guerre » contre les risques et les menaces, garantir la sécurité collective, s'il est considéré que, dans ce cas, la priorité n'est pas de « faire face » mais de « revenir » vers la société dont les structures politico-administratives font bien sûr partie ? Introduire la question des vulnérabilités et, surtout, en tirer toutes les conséquences, introduit une contradiction qui, dans le contexte français actuel, s'avère difficilement gérable par les autorités et leurs experts souvent conduits à une sorte de schizophrénie : continuer à « tenir » le discours de la guerre tout en sachant que la gestion des risques et des crises est désormais bien plus une affaire interne qu'externe.

13. La tension existant aujourd'hui entre une approche classique des risques et des crises qui tend à reporter le poids de ceux-ci sur « l'extérieur » et une approche émergente qui, au contraire, invite à prendre mesure de l'ampleur des fragilités et vulnérabilités internes, s'inscrit dans un contexte assez particulier. Il n'est en effet pas certain que les tenants de l'approche classique et, en premier lieu, les autorités publiques et leurs experts, soient toujours prêts et surtout capables de l'assumer pleinement. Si développer le discours de la guerre, de la maîtrise permet de fournir des assurances et, ainsi faisant, de conforter des légitimités (les pouvoirs publics étant « dans leur rôle »), il expose considérablement les

décideurs et les experts. Les crises, qui sont aujourd'hui moins des « crises de gestion » que des « scandales, des affaires » (Chateauraynaud et Torny, 1999), résultent essentiellement du fait que, lorsque des problèmes apparaissent et que des dysfonctionnements sont pointés, l'appréciation de la responsabilité des pouvoirs publics et de leurs experts s'effectue au vue de leurs compétences et prérogatives telles qu'elles sont formellement établies (au regard donc de leur capacité à assumer des fonctions régaliennes, à être des « chefs de guerre », des « stratèges » avec tout ce que cela implique). Or, cette position, encore assumée grâce à diverses ressources rhétoriques, s'avère de moins en moins tenable (cf. les difficultés rencontrées dans la gestion de nombreuses risques émergents comme, dernièrement, ceux liés aux menaces de pandémie grippale). Il est donc possible que, dans les années et décennies à venir, un changement s'opère, visant à prendre acte de l'étendue des vulnérabilités internes et de leurs effets. Le mouvement dans ce sens est déjà engagé à travers la notion de résilience qui, tout comme celle de vulnérabilité, invite moins à se projeter vers un extérieur menaçant qu'à s'attacher aux capacités internes (aux forces et faiblesse internes). Cette notion qui circule dans de nombreux cercles, aussi bien au plan national qu'international, qui fait l'objet d'une large réflexion dans le monde académique (Boin et al, 2010), introduit en effet un glissement important puisque la question principale est moins de « faire face » que de résister, se maintenir, y compris dans des situations dégradées. Outre le fait que la réalisation de risques et la survenue de situations critiques sont ainsi plus frontalement admises, l'attention se porte sur « l'intérieur » des sociétés, sur tout ce qui peut permettre aux personnes, groupes sociaux, collectifs, organisations et institutions d'être « résilients ». Un retour vers la société s'effectue donc, bien au-delà des administrations publiques, des agences d'expertise. Mais, dans cette perspective, deux scénarios sont envisageables : le premier consisterait, via l'exploration des vulnérabilités propres à nos sociétés et des « gisements » existant en son sein en termes de résilience, de réintégrer dans le jeu des acteurs les représentants de la société civile, au sens large du terme (non seulement les acteurs sociaux mais aussi les acteurs économiques). On se situerait alors dans le cadre du renouvellement de la démocratie, non sans liens avec ce que certains chercheurs appellent la démocratie technique, la démocratie dialogique (Callon et al., 2001). Mais un autre scénario, probablement plus réaliste, est également envisageable : la mise en avant de la notion de résilience par diverses autorités (cf. *le Livre blanc sur la Défense et la Sécurité nationale*, Mallet, Ministère de la Défense, 2008), pourrait aussi être une façon de décharger l'Etat, les pouvoirs publics de leurs responsabilités en matière de risques et de

crises en les transférant, au moins pour partie, aux différents acteurs de la société civile. Mouvement déjà promu dans les sociétés anglo-saxonnes (et plus spécifiquement aux Etats-Unis) qui, par leur culture même, sont en phase avec de telles conceptions.

14. On voit bien en quoi les sciences humaines et sociales, tout particulièrement les sciences juridiques, sont directement concernées par les réflexions actuelles sur les risques et crises collectifs. Au-delà du fait d'interroger le caractère endogène ou/et exogène de ces derniers – ce qui, en soi, ouvre un champ de recherche stimulant – l'enjeu est aussi de déterminer comment, à travers ce questionnement, est diversement envisagée la répartition des bénéfices et inconvénients des responsabilités afférentes.

Bibliographie

Becerra S., Peltier A. (2009) (dir.), *Risques et environnement : recherches interdisciplinaires sur la vulnérabilité des sociétés*, Paris, L'Harmattan.

Beck U. (1986, trad. 2001), *La société du risque*, Paris, Aubier.

Boin A., Comfort L. et Demchak C. (Eds) (2010), *Designing Resilience for Extreme Events: Sociotechnical Approaches*, Pittsburgh University Press.

Chateauraynaud F. et Torny D. (1999), *Les Sombres précurseurs. Une sociologie pragmatique de l'alerte et du risque*, Paris, Éditions de l'EHESS, coll. « Recherches d'histoire et de sciences sociales ».

Callon M., Lascoumes P. et Barthe Y. (2001), *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil.

Ewald F. (1986), *L'Etat providence*, Paris, Grasset.

Gauchet M. (1985), *Le désenchantement du monde. Une histoire politique de la religion*, Paris, Gallimard.

Gilbert C. (1992), *Le Pouvoir en situation extrême. Catastrophe et politique*, Paris, L'Harmattan.

Gilbert C., Bourdeaux I. et Raphaël L., “La résilience, un enjeu politique ? L'approche française du risque de pandémie grippale (H5N1)”, *Télescope*, vol. 16, n°2, 2010.

Godard O., Henry C., Lagadec P. et Michel-Kerjean P. (2002), *Traité des nouveaux risques. Précaution, crise, assurance*, Paris, Gallimard.

Hermitte M.A. (1997), “L'expertise scientifique à finalité politique. Réflexions sur l'organisation et la responsabilité des experts”, *Justices*, 8.

Lagadec P. (1981), *La civilisation du risque, catastrophes technologiques et responsabilités sociales*, Paris, Le Seuil.

Lascoumes P. et Le Galès P. (2004) (Dir.) *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po.

Roqueplo P. (1997), *Entre savoir et décision, l'expertise scientifique*, Paris, INRA.