

Le Droit des catastrophes entre consolidation et réinvention

Patrick LAGADEC

Directeur de recherche à l'Ecole polytechnique

Cette amorce de réflexion (certes bien préliminaire), qui fait entrer en écho l'interrogation du spécialiste des grandes crises et les réflexions du juriste, a bénéficié du support de plusieurs membres du Cerdacc que nous remercions ici : Hervé Arboussset, Karine Favro, Caroline Lacroix, Marie-France Steinlé-Feuerbach, Benoit Steinmetz.

1. Dans les années 1970, sous le choc de catastrophes qui vinrent précipiter des réflexions déjà en cours, des transformations importantes furent engagées en matière de vision, de maîtrise, de contrôle, des grands risques industriels. Jusqu'alors, la sécurité avait été principalement une affaire de conformité à des nomenclatures établies. Elle allait devenir une question technico-scientifique, managériale, politique, traitée de façon dynamique, non plus compartimentée et administrative. Elle allait aussi déterminer de nouvelles approches et pratiques du Droit, tant pour la prévention des accidents que pour la réparation des dommages. La responsabilité à l'heure des grandes installations industrielles ne pouvait plus s'entendre, s'exercer, se contrôler, se juger comme du temps des simples chaudières ou autres machines à vapeur.

2. La thèse ici défendue est que nous sommes aujourd'hui confrontés à l'exigence d'une nouvelle mutation, encore bien plus décisive. Il ne faut certes rien oublier de ce qui fut engagé voici quarante ans. Mais le tableau général des risques, le contexte global dans lequel il s'inscrit, requièrent un renouvellement essentiel de paradigme. De nouvelles réalités sont à maîtriser, qui appellent de nouvelles visions fondamentales, de nouvelles interrogations scientifiques, de nouvelles dynamiques opérationnelles. Et de nouvelles conceptions et pratiques du Droit. La responsabilité à l'heure des grands réseaux vitaux, des grandes turbulences systémiques à l'échelle globale, des implosions de textures – environnementales, économiques, sociétales – ne peut plus s'entendre, s'exercer, se contrôler, se juger comme du temps des « installations dangereuses » pouvant affecter leur voisinage immédiat.

3. Le défi est de toutes les époques : « *ne pas être en retard d'une guerre* ». Or, précisément, le sentiment se répand qu'il y a décalage tant théorique que pratique entre nos

approches de la vulnérabilité et les réalités effectives qu'il s'agirait de traiter. La commission mise sur pied par la Chambre des Représentants des Etats-Unis pour étudier la réponse au cyclone Katrina (2005) s'interrogeait ainsi en conclusion de son rapport : « *Mais pourquoi apparaissent-nous systématiquement en retard d'une catastrophe?* » Le Directeur Général de l'Agence Internationale de l'Energie Atomique le souligna de la même façon dès les premiers instants de la catastrophe Fukushima (2011) : « *Nos systèmes datent des années 1980, ils ne sont pas configurés pour traiter des défis du XXIème siècle* ».

4. Si les défis nous échappent, la question de la responsabilité, du Droit, est *ipso facto* posée – conduisant non pas à un besoin d'ajustement mais bien à une exigence d'invention. Comment juger d'une contribution à une situation dommageable complexe, si l'action problématique est impossible à cerner, isoler, tracer, qualifier, mesurer avec quelque assurance ? Qu'est-ce que la responsabilité lorsque les facteurs sont tous interdépendants, les socles de référence en proie à des processus de liquéfaction endémiques, les phénomènes singuliers source de coagulations disproportionnées ? Que devient la notion de législation dans un continent où les repères du passé sont d'une pertinence bien improbable ?

5. Que devient le Droit en univers structurellement chaotique ? La question n'est pas de rajouter quelques chapitres spécifiques aux Codes en vigueur, elle est bien de repenser le défi pour tenter d'inventer des logiques adaptées – ou tout au moins des pistes fécondes. Nous sommes certes bien loin d'avoir en main les connaissances nécessaires, mais l'innovation va devoir ici précéder largement le savoir assuré, sous peine d'arriver comme la Chouette de Minerve – bien tard, bien trop tard. Comme l'a écrit Karl Jaspers, lorsqu'il méditait sur « *La Bombe atomique et l'avenir de l'homme* », les « réalistes », les « spécialistes », les « scrupuleux de jurisprudence » seront toujours pris de court par l'événement – des événements qui, aujourd'hui, ne sont plus de l'ordre du « marginal » pour les sociétés humaines : les enjeux sont bien de l'ordre du vital, et à des échelles sans précédents ; le singulier projette brutalement dans des « situations limite » où les règles et les repères coutumiers sont d'entrée pulvérisés.

6. Sans prise de risque, sans tâtonnement dans l'inconnu, la réflexion pourrait se retrouver bien vite en position d'accusé. La tentation est forte, plus que jamais, d'opposer à cette exigence d'invention la vénération des acquis ; de se réfugier dans des niches de plus en plus limitées où les discours peuvent encore se rassurer ; ou dans la simple négation sur

le mode « *Rien de nouveau sous le soleil* » qui est toujours reçue avec soulagement et reconnaissance lorsque l'inquiétude rôde. Le risque d'un tel refus d'obstacle est celui de la débâcle, la consternation prenant bientôt la place de l'aveuglement de protection.

7. Au moment où le CERDACC convie à une réflexion pour ses dix années d'existence, il convient moins de s'arrêter pour célébrer les avancées réalisées que de redoubler de lucidité sur les enjeux actuels, et d'inventivité sur les nouvelles voies d'exploration à défricher. Nous avons fait la même remarque lors du 40ème anniversaire de la fondation du Disaster Research Center aux Etats-Unis, le plus grand centre mondial de recherche sur les catastrophes. L'exigence était moins de célébrer la route parcourue sous l'impulsion des pères fondateurs (Henry Quarantelli et Russel Dynes) que de rebondir sur leur créativité, pour s'attaquer aux problèmes actuels, de nature différente de ceux des années 1950. Il convenait moins d'ajouter quelques chapitres à leur œuvre que de faire montre de la même inventivité 40 années plus tard.

8. Cette courte contribution – qui conjugue les visions du chercheur sur les risques majeurs et celles du juriste au fait des grands enjeux du Droit – vise à poser quelques repères tout à fait préliminaires pour cette démarche d'innovation difficile. Nous reviendrons tout d'abord sur les ruptures positives des années 1970 – *Les Risques Majeurs, un droit qui s'enrichit* –, sur lesquelles nous vivons encore aujourd'hui. Nous tenterons ensuite – *Les risques hors-cadres, le Droit en Terra Incognita* – de clarifier les enjeux actuels sous le double aspect des défis à traiter, et des questions posées au Droit dès lors qu'il lui faut jouer sa partition dans un univers en bouleversement accéléré – où la vitesse, la complexité, « l'inconcevable » deviennent des principes « normaux » obligeant à de nouvelles réflexions en termes de responsabilité. Comme il s'agit ici avant tout d'ouvrir des questionnements d'avenir, de tracer des perspectives, dans chacun des deux chapitres nous proposerons de thèmes de recherche qui seraient de nature à vivifier toujours plus fortement le projet même du CERDACC – fonder et consolider un Droit des catastrophes dans le monde contemporain.

I – Le tournant des années 1970 : *risques majeurs et Droit des catastrophes*

9. L'essor généralisé de la grande industrie, dans les années 1960-70, ainsi qu'un certain nombre de catastrophes de grande ampleur conduisirent à une interrogation sur les risques technologiques et leur maîtrise. On comprit, certes avec réticence et résistance, que des innovations importantes étaient requises si l'on ne voulait pas arriver à des impasses. La barrière mentale, comme dans tous les processus d'innovation, tenait au fait qu'il fallait changer de carte de référence : il ne suffisait plus de s'assurer de la conformité d'une machine aux nomenclatures techniques codifiées. Il fallait apprécier désormais la sécurité de grands ensembles techniques, qui dépendait de facteurs combinés, de nature économique, organisationnelle, psychologique, etc. C'était là une source d'enrichissement et de renouvellement très importante pour le Droit, en théorie comme en pratique.

A. L'émergence de la notion de risque majeur

10. Le développement de la grande industrie, la mutation de l'atelier en installation de grande échelle, ne pouvait que transformer profondément la donne en matière de risque et de responsabilité. On commença à le percevoir, sinon à l'admettre aisément, vers la fin des années 1960. Les deux cas de la Grande-Bretagne et de la France sont particulièrement exemplaires à cet égard – la vision du risque, la vision de la responsabilité, allaient bientôt connaître des évolutions considérables.

11. **En Grande-Bretagne**, l'explosion de l'usine chimique de Flixborough (1974) – 90% des habitations sérieusement furent endommagées dans un rayon de 3,5 km – fut le facteur décisif de la mutation engagée. Il survenait alors qu'une réflexion avait été engagée depuis quelques années sur la sécurité industrielle, confiée à un Comité présidé par Lord Robens – qui avait remis un rapport remarqué en 1972. Ce rapport clarifiait les changements importants survenus sur le front des risques technologiques : l'accroissement considérable des quantités de produits stockés et traités, la nature de plus en plus complexes des produits utilisés, l'extension tout aussi considérable des tailles des ensembles industriels, les transformations constantes de ces grands outils de production. Ce nouveau tableau contraignait à revoir en profondeur la législation comme les démarches en vigueur. « *Nous*

sommes arrivés à un plateau en matière de sécurité, avec des rendements décroissants ; il est temps de repenser de fond en comble nos approches de sécurité industrielle » disait en substance ce rapport. Il fallait notamment passer d'une approche de type "telephone directory" (annuaire téléphonique), procédant par vérification atomisée du respect de chaque prescription fixée dans des nomenclatures de plus en plus hypertrophiées, à des dynamiques bien plus systémiques, impliquant au premier chef les responsables industriels. Une nouvelle agence – le Health and Safety Executive (HSE) – fut mise sur pied en 1974 pour lancer cette nouvelle dynamique. Les discussions furent âpres, chacun ayant peur de perdre dans l'affaire des leviers de liberté (patronat) ou des leviers d'action chèrement acquis (syndicats). Mais, peu à peu, les nouvelles pistes s'inscrivirent dans le paysage, la nouvelle agence s'imposa et sut gagner en crédit à travers des initiatives fortes, comme la grande étude réalisée sur le grand site de Canvey Island dans l'estuaire de la Tamise (1977-78). Clairement, les conditions avaient été créées pour que l'on puisse dépasser le contrôle du risque lié à des machines et des ateliers, et traiter des risques liés à des installations complexes et même à de vastes plateformes industrielles.

12. En France, l'explosion de la raffinerie de Feyzin (4 janvier 1966) – qui avait tué 18 sapeurs-pompiers piégés par le phénomène de B.L.E.V.E. jusqu'alors peu documenté ou tout au moins peu pris en compte – conduisit à des transformations voisines. L'approche allait, là aussi, passer du contrôle du respect de normes spécifiques codifiées à l'analyse systémique des risques liés aux installations industrielles ; les ingénieurs des Mines, et précisément le Service de l'Environnement Industriel (Ministère de l'Environnement), allaient prendre le pilotage de l'action de contrôle en lieu et place de l'Inspection du Travail. La mutation se traduisit, en 1976, par la loi sur les Installations classées, qui allait fournir un nouveau socle juridique, avant que les directives européennes s'affirment dans le sillage de l'accident de Seveso (1976). La mutation principale était dans les visions fondamentales : il ne s'agissait plus seulement de veiller à ce qu'une chaudière ou autre équipement soit bien conçu et utilisé selon les normes prescrites ; les industriels allaient devoir *démontrer* que leurs installations complexes atteignaient des niveaux suffisants de sécurité – l'appréciation étant *in fine* du ressort de l'Inspection des installations industrielles. On passait d'une logique traditionnelle de *conformité* à une logique d'*arbitrage* – reflétant des réalités de risques infiniment plus lourds, complexes, dynamiques, en évolution constante.

Ces mutations traduisaient, certes avec retard, la prise en compte des nouvelles

réalités du risque : il fallait penser « installations complexes » et non plus « machines ». Et il fallait acter le fait que l'on passait à des niveaux de risques qualitativement aggravés. Ce qu'exprima le vocable de « Risque Majeur » – risque capable d'affecter la collectivité environnante bien au-delà de l'enceinte de l'usine. Les Britanniques, précisément, furent les premiers à utiliser le concept de “Major Hazard”. Judicieusement d'ailleurs, la commande passée à la commission d'enquête sur l'accident de Flixborough avait précisé dans ses termes de référence qu'il fallait examiner non seulement ce dernier accident mais bien *tous* les Flixboroughs potentiels du pays. Et le rapport ne manqua pas de souligner que l'accident spécifique aurait été autrement plus catastrophique si l'installation avait été située en zone urbaine et non, ce qui était exceptionnel, en pleine campagne.

13. La notion de risque majeur faisait exploser les cadres d'analyse en vigueur. Il fallait désormais prendre en compte des potentiels d'accidents tout à fait considérables, capables de causer des pertes de grande ampleur ; il fallait s'inscrire dans une logique dynamique (analyse, arbitrage) et plus seulement statique (norme, nomenclature). Il fallait plus encore considérer que le risque sortait désormais de l'enceinte industrielle – ce qui posait un problème de nature politique. Le Chef d'entreprise ne pouvait plus se considérer comme seul maître à bord ; les populations alentours avaient leur mot à dire sur les choix en matière de risque ; l'information sur les risques allait devenir une dimension critique – ce qui apparut souvent comme une révolution (intolérable à l'origine) dans le monde de l'industrie. Et bien entendu, la question de « l'arbitrage » ouvrait les jeux de pouvoirs autour des décisions, il ne s'agissait plus seulement de satisfecit de conformité administrative.

14. Le développement de la science des risques, de plus en plus enrichies par maintes voies d'approches complémentaires (de la technique à la psychologie, de l'économique au managérial, etc.) n'a cessé de consolider le traitement des « risques majeurs ». Les Cindyniques, ou science du danger, ont précisément été l'espace de réflexion et d'action où chercheurs et praticiens ont appliqué ce projet d'approche et de traitement “holistique” des questions de risque. Le choc d'AZF, en septembre 2001, s'est présenté comme un rappel terrible de la réalité des risques majeurs dans des civilisations urbaines de haute densité.

B. L'émergence et la consolidation d'un Droit des catastrophes

15. Il ne peut être nié que des avancées ont été réalisées ; cependant le choc AZF a conduit à de nouvelles réflexions.

1°) Les avancées marquantes réalisées

16. Le Professeur C. Lienhard, dans une contribution parue en 1995 (« Pour un droit des catastrophes », D. 1995, chr. 91), annonçait la naissance d'une nouvelle branche du droit, le droit des catastrophes, en définissant le champ d'application de règles spécifiques aux événements marqués du sceau du collectif.

17. Le droit français des catastrophes a d'abord été une réponse pragmatique à des insuffisances du droit positif de la réparation et à une insatisfaisante prise en charge post catastrophe des victimes et de la réparation des dommages. Comités de suivi et fonds d'indemnisation ont été les premières solutions mises en œuvre par les pouvoirs publics afin de régler les aspects pécuniaires de la réparation.

18. Le droit à la vérité et la nécessité de connaître les causes de l'événement catastrophique sont essentiels tant pour les victimes que pour la société tout entière afin aussi d'éviter la répétition de la catastrophe (C. Lacroix, La réparation des dommages en cas de catastrophe, LGDJ, 2008).

19. La recherche de la vérité passe le plus souvent par la voie pénale. Le Professeur Yves Mayaud a souligné au demeurant que le risque occupe une place doublement reconnue, à la fois par le droit pénal général et le droit pénal spécial (Colloque au Palais du Luxembourg, « La responsabilité pénale pour imprudence à l'épreuve des grandes catastrophes », 9 octobre 2010, pour un compte-rendu, JAC n° 105). Selon ce spécialiste des infractions non intentionnelles, dans l'article 121-3 du Code pénal, le droit pénal général saisit le risque dans toutes ses dispositions jusqu'au risque délibéré. Quant au droit spécial, qui se fait l'écho de l'article précité, il offre au risque une place matérielle (au travers des délits classiques d'homicide et blessures involontaires prévus aux articles 221-6 et 222-19 du Code pénal) et une place formelle (dans l'article 223-1 du Code pénal : « *Le fait*

d'exposer directement autrui à un risque immédiat... »). La réponse formelle passe par des conditions très restrictives demandant notamment la violation manifestement délibérée d'une « obligation particulière de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou le règlement ».

20. Face à des situations complexes dans lesquelles des causalités multiples enchevêtrées révèlent, en réalité, un dysfonctionnement des personnes morales impliquées, la recherche de la responsabilité pénale des personnes physiques est souvent illusoire. L'entrée en vigueur de la loi du 10 juillet 2000 a modifié la perspective de la responsabilité des personnes morales en cas de délits non intentionnels, vivifiant la thèse de leur responsabilité personnelle, autonome de celle de leurs représentants. Une circulaire du Garde des Sceaux, du 3 février 2006, privilégiant les poursuites contre la seule personne morale, est révélatrice de la politique criminelle menée en la matière.

21. L'essence du droit des catastrophes n'est pas seulement d'intervenir *a posteriori* du fait générateur mais également d'anticiper, dans la mesure du possible, la réalisation du risque par des règles contraignantes et des standards de comportement.

22. Dans cette perspective de prévention, les personnes ne sont pas les seules concernées, les territoires sont également visés. C'est avec le droit des installations classées qu'apparaît la volonté d'éloigner les usines des habitations. Le décret-loi impérial du 15 octobre 1810 pose déjà ce principe d'éloignement pour les manufactures et ateliers « *qui répandent une odeur insalubre et incommode* » créant ainsi un compromis entre les intérêts de l'industrie et ceux de son voisinage. Si le risque industriel ne se limite pas aujourd'hui aux questions d'insalubrité, ce principe reste acquis et relève à la fois de la conciliation du droit des ICPE (installations classées pour la protection de l'environnement) issu de la loi du 16 juillet 1976 (largement modifiée sur ce point), du droit de l'urbanisme et de l'exercice de la liberté du commerce et de l'industrie (D. Deharbe, Les installations classées pour la protection de l'environnement, Litec, 2007, pp. 235 et suivantes). L'article L.512-1 du code de l'environnement prescrit à cet effet que « *la délivrance de l'autorisation pour ces installations, peut être subordonnée notamment à leur éloignement des habitations, immeubles habituellement occupés par des tiers, établissements recevant du public, cours d'eau, voies de communication, captages d'eau, ou des zones destinées à l'habitation par*

des documents d'urbanisme opposables aux tiers ». Cette mise à l'écart préventive des seuls sites industriels soumis à autorisation relevant du droit des ICPE, combinée à la possibilité d'invoquer l'article R.111-2 du code de l'urbanisme, aurait dû concourir à la maîtrise de l'urbanisme autour des sites à risques. Pourtant, les catastrophes survenues ont pu démontrer l'inefficacité du dispositif, largement inappliqué en pratique.

23. Lorsque la planification réglementaire et urbanistique, pourtant renforcée dans ses prescriptions (article L.421-8 du code de l'urbanisme qui fixe les périmètres urbanistiques conditionnant la construction autour des ICPE auquel il convient d'ajouter l'ensemble des documents d'urbanisme) se révèle insuffisante, il convient d'aller vers des champs inexplorés caractérisant l'existence d'un droit autonome des catastrophes.

24. Le point d'ancrage de ces nouveaux dispositifs procède de la prévention des risques, s'écartant ainsi des logiques juridiques jusqu'alors privilégiées. C'est bien la prévention des risques qui sous-tend le découpage des territoires en zones, bassins, périmètres de protection, ligne de fracture ou secteurs. (J.-M. Pontier, « Quels territoires pertinents pour la prévention des risques ? », *in* La décentralisation de l'environnement : territoires et gouvernance, PUAM, 2006, p.194).

25. Les PPR (Plans de prévention des risques) répondent à cet impératif en découpant par zones le territoire communal en fonction des risques auxquels il est exposé de façon à réglementer son utilisation. A l'aune des premiers textes en la matière, seuls les risques naturels et anthropiques ont fait l'objet de ce zonage mettant en perspective des zones constructibles, constructibles sous condition, ou inconstructibles. Ces dispositifs sont encore à parfaire et parfois à simplifier car ils se superposent aux règles classiques du droit de l'urbanisme et de l'environnement. Les territoires affectés au risque sont encore mouvants et leur gouvernance reste à définir avec précision car la mise en œuvre des responsabilités en dépend lors de la survenance des catastrophes.

26. A la prévention qui n'a pas cessé d'évoluer, s'est ajoutée récemment la précaution. Depuis, elle ne cesse d'influer sur l'élaboration du droit jusqu'à faire son entrée dans les prétoires pour constituer peut-être un instrument à l'appui d'actions en responsabilité. La précaution constitue une réponse à l'inconnu comme le souligne

justement l'article 5 de la Charte de l'Environnement intégrée dans le bloc de constitutionnalité. L'article 5 dispose ainsi que « *lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement, les autorités publiques veillent, par application du principe de précaution et dans leurs domaines d'attributions, à la mise en œuvre de procédures d'évaluation des risques et à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage* ». La valeur constitutionnelle de la Charte a été reconnue par le Conseil Constitutionnel jugeant que « *l'ensemble des droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement, à l'instar de toutes celles qui procèdent du Préambule de la Constitution, ont valeur constitutionnelle* » puis par le Conseil d'Etat le 25 septembre 1998.

2°) Jusqu'au choc AZF, qui oblige à de nouvelles réflexions

27. La nouvelle dimension des potentiels de catastrophes, la complexification des installations industrielles, l'irruption de la dimension sociétale des risques et de la sécurité, allaient provoquer un vigoureux élargissement d'approche en matière de responsabilité. On ne pourrait plus se limiter à l'examen d'écart sur les seuls registres des spécifications techniques. Il faudrait désormais apprécier un faisceau de facteurs incluant aussi bien : les politiques de l'entité concernée, la qualité managériale, la dynamique de fonctionnement organisationnel, la prise en compte du facteur humain, la formation et la préparation, etc...

28. Bien entendu, les meilleures avancées mettent toujours un temps considérable avant de devenir pratiques de référence commune. L'indignation réflexe, le refus, l'exigence de preuves multipliées à l'infini, la fuite dans la pseudo-précision ou le formalisme de plus en plus en décrochage du réel, la dénonciation pour « irréalisme » ou « pessimisme », l'acte de foi dans le caractère continu et identique de toute chose, sont des figures constantes.

29. On le vit, mais ce n'est là qu'un exemple, lorsque survint l'accident nucléaire de Three Mile Island en 1979. Le rapport présidentiel d'enquête n'hésita pas à le préciser : lors des enquêtes publiques précédant la construction, les responsables refusèrent les questions sur des scénarios durs, en arguant qu'une évacuation au-delà de 5 miles ne serait jamais nécessaire ; ils rejetèrent aussi l'idée d'exercices pour la raison qu'ils pourraient être « *contre-productifs* » (Rapport Kemeny, p. 12-13). Lorsque l'accident survint, pointe la

commission d'enquête, « *le plan d'Etat était inadéquat, les plans de santé limités, et les plans locaux inexistant.* » (p. 2)

30. Et, dans l'exercice du Droit, il est toujours plus simple de s'en tenir à la recherche d'éléments désignant des coupables individuels que de chercher à établir des faisceaux de responsabilités, des facteurs contributifs partiels, etc. Au point de poser des difficultés aiguës dans l'exercice de la recherche des responsabilités à la suite d'une catastrophe – entre une demande de trouver des « fautes directes et isolables », pour désigner des coupables bien spécifiques... et des réalités infiniment plus complexes, fluides, systémiques où l'isolement clair d'un facteur unique n'est possible que dans des cas extrêmes de volonté déterminée de tel acteur de provoquer un accident gravissime.

31. Le choc « AZF » (31 morts, des milliers de blessés et des dégâts matériels considérables) a eu pour répercussion l'adoption de la loi du 30 juillet 2003 qui consacre notamment l'introduction des analyses probabilistes, en remplacement de la méthode déterministe, dans le domaine de la prévention des risques industriels et particulièrement dans les études de dangers (Bonnaud et Martinais, *Les leçons d'AZF – Chronique d'une loi sur les risques industriels*, 2008).

32. Parmi les nombreux instruments de prévention adoptés, l'information du public prend une place symboliquement privilégiée, les premières dispositions de chacun des trois titres de la loi y étant consacrées. La prévention passe également par l'élaboration de PPRT (plans de prévention des risques technologiques) spécifiquement pour les installations classées pour la protection de l'environnement dites SEVESO 2 (au-delà des stockages souterrains de produits dangereux).

33. La planification préventive retenue par la loi du 30 juillet 2003 a pour finalité de maîtriser l'urbanisation autour de ces installations en associant plusieurs acteurs, les services de l'Etat mais aussi les communes. Il fallut attendre deux années pour que soient publiés les textes réglementaires nécessaires à l'élaboration des PPRT et à l'installation des comités locaux d'information et de concertation. En dépit de la publication de ces documents, les approbations préfectorales de PPRT ne sont pas à la hauteur de l'objectif retenu par la loi de 2003. En effet, l'élaboration des PPRT est très, sinon trop, longue (en

vertu de l'article 81-II de la loi de 2003, les PPRT devaient être approuvés dans les 5 ans, mais cette limite a disparu du Code de l'environnement). Ce qui conduit malheureusement à des solutions regrettables telles celle consistant pour des élus sachant qu'un PPRT devrait voir le jour, d'autoriser tant que c'est encore possible des constructions.

34. Que dire aussi des mesures susceptibles d'être prises en cas de risque très grave pour les populations permettant de recourir à l'expropriation ? Si cette dernière apparaît comme le seul instrument potentiellement efficace puisqu'il n'est pas tributaire de la décision des habitants (contrairement au délaissement prévu par la loi de 2003 en cas de risque grave pour les vies humaines nécessitant au préalable que les habitants veuillent céder leurs biens), elle n'a rien d'obligatoire. Par ailleurs, l'expropriation pour cause de sécurité publique, est conditionnée aussi par les modalités de l'indemnisation qu'elle implique. En effet, la difficulté déjà envisagée, et réellement rencontrée depuis, est celle du financement de telles mesures. La loi a prévu la signature de convention tripartite entre l'Etat, les communes et les industriels ; or, ces trois acteurs tardent dramatiquement à se mettre d'accord et ainsi retardent dangereusement la mise en œuvre de procédures d'expropriation.

35. Au-delà, le Conseil d'Etat, le 19 juillet 2010, a convenu de la possible application du principe de précaution en matière d'urbanisme (à l'origine, contenu dans la charte de l'environnement et eu égard au principe de l'indépendance des législations, il n'était appelé à s'appliquer qu'en droit de l'environnement).

36. Sur le plan des responsabilités, des réflexions sont toujours en cours. L'avant-projet Catala de réforme du droit des obligations prévoit une obligation de réparation pour l'exploitant d'une activité anormalement dangereuse, en visant l'activité qui crée un risque de dommage grave pour un grand nombre de personnes simultanément. Par ailleurs, les difficultés liées à l'établissement du lien de causalité en cas de catastrophe ont conduit le sénateur Pierre Fauchon à proposer un élargissement de l'infraction de délit causé à autrui laquelle se passe de dommages et donc de causalité. Les motifs de la proposition de loi (n°223, 13 janvier 2011) font référence aux risques industriels.

37. Quoi qu'il en soit, le droit interne ne peut pas appréhender l'intégralité des

risques et les effets de leur réalisation, lesquels ne s'arrêtent pas aux frontières étatiques.

38. Toute avancée doit être constamment consolidée, et c'est là d'ailleurs une dure loi de la sécurité. En matière de droit, précisément, il serait aujourd'hui fort pertinent de consacrer des efforts de recherche à des questions comme :

- Quel avenir pour la coopération transfrontalière ?
- Faut-il se limiter à la démarche française en matière de PPRT ?
- Une harmonisation européenne de la nomenclature des préjudices corporels est-elle possible ?

II – XXIème siècle : les risques hors cadres ; le Droit en *Terra Incognita*

39. S'il fallut faire un saut dans les conceptions en vigueur en matière de risque dans les années 1970, la rupture apparaît encore bien plus imposante aujourd'hui. Les bouleversements actuels vont obliger à inventer des repères à la fois théoriques et pratiques en rupture ; vont exposer à une grande instabilité en raison d'une perte d'ancrages fondamentaux ; vont exacerber la tentation de perdurer avec les ancres actuels, fût-ce au prix d'une pertinence de moins en moins grande, avec finalement des mises en cause de plus en plus fortes pour incapacité à traiter des questions posées sur le terrain. Cette nouvelle donne ne peut que poser au Droit des questions d'une difficulté extrême. Et appeler des efforts de recherche tout aussi considérables, qui vont obliger à faire œuvre, non plus d'ajustement, mais bien d'invention.

A. Des risques hors cadres

40. Nous sommes confrontés à l'impérieuse nécessité de tenir compte des nouvelles dimensions du risque intégrant des contextes « crisogènes », ce qui suppose que nous soyons en capacité de vaincre nos propres résistances.

1°) De nouvelles dimensions du risque

41. Nos cartographies du risque sont fondamentalement à revoir, nos hypothèses étant pulvérisées sur de nombreuses dimensions :

42. *Le hors-échelle* : par convention, les phénomènes accidentels sont tenus comme d'importance marginale par rapport à la taille et la robustesse des systèmes en cause. Katrina dévaste un territoire vaste comme la Grande- Bretagne ; les victimes peuvent désormais se compter par millions ou dizaines de millions. Nous entrons dans l'ère des *méga-risques et des méga-crisis*. Nous dépassons désormais largement l'épure de l'installation industrielle.

43. *La globalisation* : nous avons conservé des visions «locales», il va nous falloir comprendre que les phénomènes sont désormais rapidement globaux. La sacrosainte «indépendance» des risques, sur laquelle sont fondés nos outils essentiels, va devenir une miraculeuse exception.

44. *Les réseaux* : nos activités sont toutes dépendantes du fonctionnement imbriqué de vastes réseaux vitaux. Une faille majeure a désormais des effets systémiques. La vitesse : en quelques heures, le SRAS passe de Hong-Kong à Toronto ; en quelques minutes, voire dizaines de secondes, une coupure électrique ou d'Internet peut mettre un continent dans le «noir». Le 5 mai 2010, un problème informatique à Wall Street faisait “s'évaporer” 700 milliards de dollars en 7 millisecondes.

45. *L'ignorance* : l'incertitude était notre stimulant compagnon de route, nous voici confrontés à autrement plus sévère. Le problème n'est plus de savoir ce qui n'est pas encore tout à fait connu, mais de pouvoir discerner ce qui, dans nos connaissances, peut encore avoir de la pertinence.

46. *L'hypercomplexité* : nous avons été formés à compartimenter les domaines, à apporter des solutions optimales à chaque parcelle de difficulté dûment isolée. Nos plans de crise, tout particulièrement, sont le plus souvent pensés pour des situations bien sérieuses. Nous voici aux prises, comme lors de Katrina, avec des enchevêtrements de dynamiques

impossibles à séparer – un cyclone qui ravage un territoire vaste comme la Grande-Bretagne, une trentaine d'accidents industriels dans des installations type "Seveso", une destruction de tous les réseaux vitaux en trois heures, des problèmes aigus de sécurité publique, des questions de tenue fondamentale des systèmes avec notamment une inquiétude majeure (pendant plusieurs jours) sur le sort du Mississippi et donc pour le port de La Nouvelle-Orléans, deux ensembles stratégiques pour le pays.

47. *L'information pulvérisée* : les tsunamis informationnels, à partir de nuées de points d'émission, nous emportent à des années-lumière de la sacro-sainte interview du grand journal télévisé d'il y a vingt ans.

48. *L'inconcevable* : c'est la sortie radicale de nos systèmes de représentation. Ainsi l'attaque des centres économiques et militaires des Etats-Unis avec des cutters et des avions de lignes américains décollant du territoire national ; à la crise de l'anthrax, dont le levier principal est la technologie des systèmes de tri postal ; la première grande pandémie du 21ème siècle, avec une grippe peu virulente dont la première victime a été la crédibilité des instances mondiales et nationales de santé publique, etc. Dans des systèmes refusant toute approche véritablement décalée (l'inconcevable n'est inconcevable que pour des systèmes interdisant le questionnement hors cadres conventionnels), cette dimension de "l'impensable" est le facteur d'échec le plus décisif. La sécurité est moins dans le fait de disposer des bonnes réponses prévues, que dans la capacité à poser des questions jusqu'alors inconnues, avec des partenaires inconnus, sur la base de problématiques non déchiffrées.

2°) Des socles et contextes structurellement « crisogènes »

49. Le plus décisif n'est cependant pas dans « l'événement », mais dans les socles et contextes globaux. Nos systèmes – quels que soient les domaines – sont désormais sujets à dynamiques de « liquéfaction » susceptibles d'emporter nos meilleures défenses.

50. Qu'il s'agisse de climat (changement des conditions générales), de santé publique (épidémies liées aux échanges, perte des acquis par exemple en matière d'antibiotique, effet de l'appauvrissement de larges couches de populations, etc.), de géostratégie et de rapport à la violence (avec une intrication des problèmes de sécurité et de

terrorisme, par exemple), ou de bien d'autres fronts, les conditions générales déterminent désormais de tout nouveaux contextes obligeant à revoir l'approche des risques particuliers (qui peuvent déclencher des effets en chaîne inédits), ou des facteurs de vulnérabilité (les conceptions des installations pouvant se montrer dépassées en raison de nouvelles conditions contextuelles). Ainsi, canicules et sécheresses, ou grands froids et inondations, tempêtes et submersions côtières peuvent affecter de façon nouvelle les installations industrielles et les grands réseaux, dont les dysfonctionnements peuvent rapidement se traduire par des turbulences catastrophiques, à des échelles continentales.

51. Ce sont là autant de questions étrangères à nos approches nominales des risques et des crises, toujours fondées sur le « toutes choses égales par ailleurs », la « normalité », et une rationalité jusqu'à présent pertinente, mais de plus en plus sujette à interrogation.

3°) De formidables résistances

52. L'expérience de Katrina a illustré le niveau de choc et de désarroi que peut provoquer un tel environnement – *failure of imagination, failure of initiative, failure of leadership* – ont souligné les rapports d'enquête. Il faut en effet bien mesurer à quel point ce nouveau tableau des risques, donc de la responsabilité, est étranger à nos cultures scientifiques et managériales – et suscite effroi et résistances.

53. Nous restons universellement sous la bannière protectrice des naturalistes du 18^{ème} siècle : « Des causes dont l'effet est rare, violent et subit ne doivent pas nous toucher, elles ne se trouvent pas dans la marche ordinaire de la Nature ; mais des effets qui arrivent tous les jours, des mouvements qui se succèdent et se renouvellent sans interruption, des opérations constantes et toujours réitérées, ce sont là nos causes et nos raisons » (Buffon, 1749).

54. Uriel Rosenthal, pionnier de l'étude des crises en Europe, l'a souligné : « Les scientifiques se sentent mal à l'aise avec ces phénomènes qui semblent hors du champ des théories bien nettes et ciselées qu'ils ont développées à partir des circonstances et événements inscrits dans la normalité. Les crises apparaissent en totale opposition aux fondations mêmes de la science sociale moderne ». Thomas Schelling le disait déjà de façon

magistrale à propos de Pearl Harbor : *“There is a tendency in our planning to confuse the unfamiliar with the improbable. The contingency we have not considered seriously looks strange; what looks strange is thought improbable; what is improbable need not to be considered seriously”*. Et Alvin Weinberg a consacré la formule : *“Science deals with regularities in our experience. Art deals with singularities”*.

55. Ce ne sont pas là que pures postures théoriques. Exclure par principe premier le singulier, le discontinu, c’est d’abord se mettre en protection – et c’est bien là la source essentielle des blocages rencontrés. Edgar Morin l’a bien identifié dans ses réflexions sur la complexité : *« La science classique avait rejeté l’accident, l’événement, l’aléa, l’individuel. Toute tentative de les réintégrer ne pouvait sembler qu’anti-scientifique dans le cadre de l’ancien paradigme. Mais rien de plus difficile que de modifier le concept angulaire, l’idée massive et élémentaire qui soutient tout l’édifice intellectuel. Car c’est évidemment toute la structure du système de pensée qui se trouve bouleversée, transformée, c’est toute une énorme superstructure d’idées qui s’effondre. Voilà à quoi il faut s’apprêter. »*

56. Il ne faudrait surtout pas croire que ces postures sont secondaires. Ce sont elles qui commandent les évitements récurrents, les refus de questionnement, les blocages dans la veille comme dans la formulation des réponses. Le premier travail consiste donc à ouvrir et légitimer ce chantier de l’appréhension du hors-norme. Pour l’heure, le chantier est à peine ouvert – alors que les méga-chocs ne cessent de frapper. Mais la réalité n’attend pas, et la demande en matière de droit n’attendra pas davantage.

B. Le Droit en Terra Incognita

57. Nous disposons d’un corpus impressionnant dans le domaine de la gestion des risques et des crises. Ces “best practices” restent utiles, tout au moins pour les situations relativement conventionnelles. Pour les circonstances chaotiques, de plus en plus « normales » désormais, le problème n’est plus d’appliquer les meilleures techniques validées à un problème connu, mais d’inventer de nouvelles lignes de compétence. Certes, le Droit doit bien entendu énoncer (en prévention) ou rechercher (dans sa fonction de réparation) ce qui doit être fait ou aurait dû être fait au nom de principes de base toujours pertinents ; mais d’autres dimensions, de plus en plus critiques, devront sans aucun doute

devenir centrales dans ses appréciations. Même si l'on entre, sur chaque dimension, dans des logiques infiniment moins « mécaniques » que lorsqu'il s'agissait simplement de savoir si telle action avait été conforme, ou même avait intégré les meilleures connaissances enseignées par la « gestion des risques ».

58. On peut déjà repérer quelques unes de ces dimensions qui deviennent cruciales désormais.

59. *L'implication personnelle* : en crise grave, le vital déferle dans toute sa brutalité. L'essentiel va se jouer sur les convictions effectives, les visions partagées, la confiance insufflée. C'est le message du maire de New York, Rudolph Giuliani, aux commandes lors de l'attaque du 11-Septembre : *“Have beliefs and communicate them. See things for yourself. Set an example. Prepare relentlessly. Underpromise and overdeliver”*. La fonction du dirigeant va essentiellement consister à tracer des voies dans l'inconnu, à consolider les cohésions et la confiance, à travailler à l'invention de futurs possibles et partagés. Cela suppose des décideurs préparés à affronter la page blanche, avec d'autres, bien plus qu'à appliquer mécaniquement des protocoles validés.

60. *Une autre culture du signal* : du signal faible, au signal aberrant. Nous avons été éduqués à surveiller les « signaux faibles » ; il nous faut désormais donner la priorité aux signaux qui ne sont pas repérés au travers des grilles usuelles. Il ne suffit pas de les amplifier pour les percevoir et les comprendre. Cela signifie un questionnement ouvert sur les variables dormantes, les combinaisons et contaminations improbables, les événements non statistiquement significatifs, les convergences d'intuitions. Cela suppose d'autres sensibilités, d'autres tolérances à l'ambiguïté, d'autres conjugaisons de perceptions, d'autres outils.

61. *La capacité à se poser de questions.* Nous avons été éduqués et préparés à édicter des réponses, surtout pour les situations délicates. Il va nous falloir apprendre à donner une très large place au questionnement : capacité à s'interroger sur la nature des défis, sur les mutations dans les tableaux de risques connus, sur les interactions improbables, le tout en univers instable et lui aussi en proie à des turbulences surprenantes et instables.

62. L'organisationnel : d'emblée, les responsables et acteurs devront visualiser la complexité des entités concernées, et s'efforcer d'entrer dans un exercice de "meta-leadership" où il faut en permanence construire des ponts, des visées commune, de la confiance partagée quand tout concourt à ériger des Tours de Babel. Et tout faire pour ne pas se laisser piéger dans des règles d'engagement dont la seule force est la conformité aux pratiques « normales ».

63. Les tissus collectifs : le monde de la crise conduit le plus souvent à penser les dynamiques sociales dans des logiques de «panique», quand le plus important, à l'inverse, est de susciter de la confiance et de la créativité collectives. Cela suppose redistribution des informations, des leviers, et des moyens, loin de tout autoritarisme sommaire. Quand tout pousse à vouloir centraliser, il faudra au contraire penser «proximité», ce qui est aux antipodes de nos inclinations spontanées. C'est ici que les logiques d'*empowerment* se révèlent cruciales, quand elles sont et restent souvent bien étrangères au monde de la «gestion» des crises.

64. La communication : le temps de la prise de parole permettant de «fournir toutes les réponses» est largement révolu. L'exercice est désormais à penser dans le cadre défini ci-dessus : une redistribution de données, de questions, de perspectives, de propositions permettant d'aider les acteurs à faire face de façon plus globalement créative à des enjeux vitaux. Cela suppose, bien entendu, que l'on n'en soit plus à la dissimulation archaïque, qui semble pourtant encore sévir en dépit des protestations de transparence. Les mots d'Abraham Lincoln sont ici des repères cruciaux, surtout et y compris pour les situations les plus difficiles : "*Those in authority must retain the public's trust. The way to do it is to distort nothing, to put the best face on nothing, to try to manipulate no one. Leadership must make whatever horror exists concrete. Only then will people be able to break it apart*".

65. La « reconstruction » : jusqu'à présent, c'était là une phase ultime qui impliquait opérateurs, assurances, services sociaux. Désormais, l'ampleur de la tâche, l'ampleur des impact va faire de la vitesse de récupération un facteur décisif de la sortie de crise – ce qui suppose que la dimension «reconstruction» ait été intégrée très en amont dans le design des systèmes. Et même en cas d'anticipation exemplaire, la question sera moins le «retour à

l'état antérieur», mais la discussion et le choix d'options pour des futurs voulus.

66. La préparation : *“When training, Federal officials should not shy away from exercising worst-case scenarios that “break” our homeland security system.”* (The White House) Nous sommes là aux antipodes de toutes nos pratiques d'exercices dont la fonction quasi unique le plus souvent consiste à vérifier la capacité des participants techniques à appliquer les protocoles voulus, sur des scénarios classiques ; avec une touche de communication médiatique, puisque c'est désormais le point de plus en plus dominant. Il conviendrait d'ajouter à ces répétitions élémentaires pour personnel technique des préparations stratégiques pour dirigeants, en les plongeant dans des situations inédites, face à des pages blanches à écrire avec des acteurs non référencés. Pour l'heure, cela relève de la provocation et se voit traité comme tel – «il ne faut pas inquiéter les dirigeants». Il n'est donc pas étonnant que les pilotages se réduisent le plus souvent à des épisodes de tétanisation rapide, qui ne pourront bien évidemment faire l'objet d'aucun retour d'expérience quelque peu exigeant.

67. Formation initiale et recherche : comme le souligne Christian Frémont: *« Les crises qui sont au-dessus de nos têtes sont des crises sans mode d'emploi. C'est difficile, c'est déstabilisant, mais il ne faut pas dire à des dirigeants ou à des jeunes dirigeants qu'on va leur donner la recette pour réagir à toute situation. Ce n'est pas cela qu'il faut leur apprendre. Il faut leur apprendre à vivre dans l'irrationnel, le non sûr, en environnement déstabilisé, et en général hostile.»* Pour l'heure, les «manuels» proposés se contentent le plus souvent de présenter «clés de réussite» et «best practices». Comme le remarque Tod LaPorte, le problème n'est plus de connaître des outils pour éviter d'être surpris, mais de *s'entraîner à être surpris*. Pour l'heure, ce type de positionnement s'inscrit avec difficulté dans nos «cursus d'excellence ».

68. Mais nous sommes rapidement conduits à des questions qui interpellent la recherche, et sans doute même la recherche fondamentale tant les seuils à franchir sont décisifs. Ce sont là les grands horizons qui attendent les doctorants.

69. En matière de Droit, précisément, il serait aujourd'hui fort pertinent de consacrer des efforts de recherche aux questions suivantes :

- Que devient le Droit en univers volatil, en réorganisation permanente ?
- Quelles caractéristiques essentielles du Droit le rend peu à même de traiter les réalités actuelles ?
 - La norme doit-elle être source d'un in-« flexible Droit » ?
 - Le Droit positif est-il la seule réponse aux catastrophes ?
 - Que devient le Droit si les victimes se comptent par millions, à l'échelle intercontinentale?
- Existe-t-il un Droit des méga-risques et des méga-crisis ?

Conclusion

70. Nous nous retrouvons en vérité comme cette discipline de la santé publique au tournant du XIXème siècle aux Etats-Unis, quand on prit conscience du fait qu'il fallait bouleverser les repères fondamentaux si l'on voulait préparer les futurs responsables aux conditions qui se mettaient en place.

71. Ce serait une faute historique de préparer les dirigeants de la nouvelle génération aux risques et aux crises du siècle dernier. Si, par convenance, on refusait pareille prise de risque (il est toujours plus confortable d'enseigner et de rechercher ce qui est déjà connu), on devrait alors se souvenir de Marc Bloch dont le message sur la débâcle française de juin 1940 peut se résumer par ces mots : *«Ils ne pouvaient penser cette guerre, il ne pouvait donc que la perdre»*. Ou, des mots cruels prêtés à Bismarck : *« Tant que l'Ecole de Guerre est à Paris, il n'y a aucun problème pour l'Allemagne »*.

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.