



Prévention des désastres : plus on sait et plus on perd ?

Julien Rebotier, Patrick Pigeon

► **To cite this version:**

Julien Rebotier, Patrick Pigeon. Prévention des désastres : plus on sait et plus on perd ?. 2017, <http://sms.hypotheses.org/8863>. halshs-01444895

HAL Id: halshs-01444895

<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01444895>

Submitted on 24 Jan 2017

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

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

Prévention des désastres : plus on sait et plus on perd ?

Julien Rebotier, Patrick Pigeon

Les années 1990 ont été décrétées *Décennie internationale pour la réduction des risques de désastres* par les Nations Unies. Au tournant des années 2000, une stratégie internationale a même été institutionnalisée au travers de l'UNISDR, l'agence des Nations Unies en charge de la prévention des désastres. Depuis, on ne compte plus les programmes de recherche et d'investissements pour connaître, gérer les risques de désastres, et en réduire les dommages. Dans le même temps, documents à l'appui, les discours alarmistes sur l'accroissement inéluctable des désastres et des pertes qu'ils entraînent sont légion. Comment comprendre ce paradoxe qui consiste à dire que « plus on connaît, plus on gère, et plus on perd » ?

Ce paradoxe de l'étude et de la gestion des risques est fondateur de l'ouvrage de Patrick Pigeon (Université de Savoie-Mont-Blanc) et de Julien Rebotier (CNRS – Université de Toulouse-Jean Jaurès). L'actualité n'est pas avare de grandes catastrophes, qu'elles soient déclenchées par des événements naturels (tremblements de terre) ou par le seul fait des sociétés (pollutions marines), voire par une combinaison des deux (séisme de Tōhoku entraînant un tsunami et la catastrophe nucléaire de Fukushima). Mais est-on bien sûr de la tendance à l'augmentation des désastres, qui fonde de nombreux discours catastrophistes autant qu'ils légitiment les demandes de moyens ?

Les auteurs posent un regard critique, parfois provocateur, sur les politiques de prévention des désastres, et reconsidèrent attentivement ce paradoxe. La façon dont on définit et dont on mesure les risques de désastres est loin d'être unanime. Les contraintes de la recherche et de l'action présumant de priorités parfois fort éloignées des conditions prétendument objectives d'un préjudice considérable ou de l'imminence d'un danger.

Pigeon P., Rebotier J., 2016, *Disaster Prevention Policies. A Challenging and Critical Outlook*, Londres : ISTE Press/Elsevier, 220 p.

White G., Kates R., Burton I., 2001, « Knowing better and losing even more: the use of knowledge in hazards management », *Environmental Hazards*, vol. 3, 81-92.

Une « Société du risque » ?

La « société du risque » décrite en 1986 par le sociologue Ulrich Beck devait être la marque d'un nouveau biencommun pour une Humanité confrontée au crépuscule de la Guerre Froide comme aux limites impérieuses de la modernité. Le rapport au monde et à l'environnement, ou l'émergence de nouveaux risques globalisés (réchauffement, puis changement climatique) signaient l'entrée des sociétés dans l'ère du risque, qui s'impose à tous.

Des investissements considérables ont eu lieu (économiques, en termes de politiques publiques, ou de recherche). Ils ont pourtant bien du mal à peser sur la perspective dramatique d'un risque imminent, pouvant surgir n'importe où et grandissant. C'est que l'étude et la gestion des risques de désastres alimentent, plus que jamais, tout un secteur économique : les assureurs appelés à réduire l'intensité des dommages, les sociétés du bâtiment sollicitées lors de la construction de travaux de correction, et même les chercheurs, qui justifient ainsi leurs dotations ! S'ajoutent à cela des considérations d'ordre politique, qui impliquent une forte

visibilité, et l'obligation d'agir... malgré le caractère nécessairement limité des politiques de prévention : le risque zéro n'existe pas.

Reste à reconnaître le caractère aussi nécessaire que limité des politiques de prévention, ce qui n'est aisé ni pour les politiques, ni pour les bâtisseurs... ni pour les chercheurs. Et reste surtout à débattre de ces limites : sur qui pèsent-elles en majorité ? Sur quels espaces ? Et quels intérêts servent-elles ? En outre, des politiques de prévention limitées sont-elles inutiles ? Auquel cas, pourquoi chercher à renforcer des efforts multimillionnaires sans engager de véritables bilans ?

Beck U., 1986, *La société du risque. Sur la voie d'une autre modernité*, Paris : Flammarion, réédition en 2003.

Le choix du pire pour défendre la prévention des désastres

« Effrayer pour alerter ». On pourrait y voir le message principal d'un catastrophisme éclairé défendu par certains.

Mais un autre message pourrait être le corollaire du premier, tant le débat sur la prévention des désastres semble verrouillé par des éléments de langage catastrophistes. « Presser pour agir » sans forcément revenir sur ce qui fait la spécificité, les limites, mais aussi les apports des politiques de prévention des désastres. Pourtant, des apports, il y en a !

Un examen détaillé des concepts mobilisés par les acteurs de la connaissance et de la prévention des risques de désastres montre la grande volatilité de leurs définitions, hypothéquant d'autant la capacité à établir des bases de données qui font autorité et donc la capacité à dresser des bilans partagés. Mais l'augmentation des désastres et des pertes enregistrées (si elles sont importantes, et plus encore dès qu'il s'agit de vies humaines) doit toujours être ramenée à l'augmentation considérable des enjeux exposés.

Que dire des séries statistiques d'événements majeurs dont les périodes de retour sont pluri-centennaires, alors que la disponibilité des mesures instrumentales dépasse rarement un siècle et demi, en fonction des objets mesurés ? Par exemple, si les tremblements de terre ont tué moins de 10 personnes entre 1900 et 2009 en Haïti, il n'en fallu qu'un, en 2010, pour faucher plus de 220 000 vies. Quelles conclusions tirer de tels indicateurs sur la tendance des désastres et des pertes ?

En outre, si les pertes sont toujours trop importantes, qu'auraient-elles été en l'absence de politiques de prévention des désastres ? En France, en l'absence de plan de prévention des risques, ou au Bangladesh, en l'absence d'une politique de prévention et de préparation aux risques cycloniques ? Il ne fait guère de doute que ces efforts ne sont pas sans effets. Mais on manque cruellement de bases de données qui rendent compte des désastres évités. Les problèmes méthodologiques pour ce faire sont considérables. Et il est par ailleurs particulièrement délicat de faire valoir... ce qui ne s'est pas passé ! Le caractère potentiel des risques continue de jouer des tours, cette fois aux efforts de compréhension et d'action pour réduire les dommages.

Mais cette incapacité à défendre le bilan des désastres évités n'est pas mal venue pour tous. Des données existent certainement, parmi les compagnies d'assurance, qui établissent des liens entre les polices perçues et les sommes restituées pour paiement des biens assurés et

endommagés. Les retours d'expérience sont nombreux qui montrent qu'en plus des désastres évités, c'est surtout la possibilité qu'offre la gestion des risques d'intervenir (ou pas) sur tel ou tel territoire, ou parmi tels ou tels secteurs sociaux, qui retient l'attention du pouvoir en place.

Ainsi le risque, la prévention des désastres, et l'incapacité apparente à en dresser un bilan critique ne sont pas des objets en soi. Ils sont avant tout des éléments constitutifs d'un contexte social et territorial, et de rapports de force entre acteurs. Ils font partie intégrante d'une dynamique sociale et politique qui concourt à rabattre sur des bilans très souvent négatifs le regard porté sur les politiques de prévention des désastres.

Dupuis J.-P., 2002, *Pour un catastrophisme éclairé. Quand l'impossible est certain*, Paris : Le Seuil.

Vers une connaissance partagée pour une prévention appropriée

Dans la défense de leur thèse hétérodoxe sur la prévention des risques de désastres, Patrick Pigeon et Julien Rebotier signalent combien les modes de production de la connaissance ajoutent aux multiples conditionnements qui précipitent la formulation de bilans très souvent négatifs tirés des politiques de prévention.

L'action publique dans le domaine des risques de désastres est confrontée à un dilemme désormais classique : celui de la simplification pour agir (de façon visible) face à la complexité pour comprendre (saisir la pluralité des facteurs de risque et la diversité des acteurs impliqués, voire leurs contradictions, dans la fabrique des risques).

Une partie plus épistémologique de l'ouvrage revient sur les modes de production de la connaissance. Mobiliser Descartes, pour une lecture systématique ; puis Pascal, dans une perspective plus systémique ; avant de convoquer Bergson et son intuition métaphysique pour saisir le fond des choses, peut paraître assez éloigné d'un objectif de fond qui consiste à réduire toujours plus les risques de dommage. Mais l'incursion dans ces mécanismes de la connaissance accompagne le lecteur critiquesur les chemins d'une production de sens à la fois imparfaite et sélective.

L'apport des sciences sociales dans l'étude des risques et de leur gestion n'est pas qu'heuristique. Le problème le plus opérationnel n'est pas seulement de réduire les incertitudes persistantes (elles existeront toujours !), ni de corriger les erreurs récurrentes. Ces dernières incombent souvent aux difficultés de la mise en place des mesures préconisées et il se trouvera toujours un acteur intermédiaire réfractaire à la raison des spécialistes. Le problème le plus opérationnel est aussi de parvenir à élaborer et mettre en place des politiques de prévention dont on sait qu'elles sont limitées, et qui contribuent même parfois à façonner de futurs désastres.

Alors, les limites des politiques n'apparaissent plus comme un repoussoir ultime, qu'il faudrait réduire jusqu'à les éliminer. Elles constituent le point de départ du débat politique : en quoi consistent ces limites ? Sur quels espaces, sur quelles populations vont porter les effets des politiques ? Sur quelles bases opérer les arbitrages inhérents à la prévention des désastres ?

La bibliographie en sciences sociales sur les risques est aujourd'hui bien claire sur ce point : parmi les obstacles les plus tenaces à la réduction des risques de désastres, on trouve des dispositifs de gouvernance trop peu ouverts aux différentes parties prenantes, ainsi que des modes de production de connaissance trop éloignés de la diversité des acteurs, de leurs intérêts, priorités et façons de voir le monde. C'est ce que pointe notamment le cadre d'Action de Sendai censé fonder la stratégie internationale de prévention des désastres de 2015 à 2030.

Ainsi, le « livre noir » des politiques de prévention des désastres s'explique bien moins, par exemple, par une évolution supposément chaotique du climat que par des raisons d'ordre politique, social, économique ou institutionnel. Il est important de mieux connaître les événements naturels menaçants. Il l'est tout autant de veiller à considérer les risques et leur gestion comme des problèmes éminemment sociaux et politiques.

UNISDR, 2015, *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030*, Geneva : UNISDR (consultable en ligne).