



Calculer, gérer, réduire les risques:des actions distinctes?

Jean-Pierre Galland

► To cite this version:

Jean-Pierre Galland. Calculer, gérer, réduire les risques:des actions distinctes?. Annales des Ponts et Chaussees, 2003, Les paradoxes du risque, 106, pp.37-44. hal-01296750

HAL Id: hal-01296750

<https://enpc.hal.science/hal-01296750>

Submitted on 8 Apr 2016

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.

CALCULER, GÉRER, RÉDUIRE LES RISQUES : DES ACTIONS DISJOINTES ?

Jean-Pierre Galland

Je voudrais tout d'abord délimiter rapidement l'approche de la notion de « risque » qui sera la mienne dans ce texte. En effet, cette notion maintenant très à la mode est largement polysémique, et source d'un certain nombre de malentendus potentiels. Pour ma part, j'entendrai par « risques » l'ensemble des dangers qui sont susceptibles d'affecter les populations et de porter atteinte à leur intégrité physique, et ce dans un temps relativement bref. Ceci implique que j'exclus arbitrairement et provisoirement toutes sortes d'autres usages du mot « risque » : les risques financiers que prennent les individus ou les entreprises (j'exclus d'ailleurs plus généralement, au moins provisoirement, le versant « positif » de la notion de « risque ») ; j'exclus également les risques militaires et même, pour simplifier (bien que leur délimitation pose problème), les risques « au ralenti », pour paraphraser Philippe Roqueplo¹, que sont par exemple, la question des pluies acides ou l'effet de serre.

À vrai dire, je vais essentiellement m'appuyer dans ce qui suit sur un certain nombre de risques qui concernent les domaines de compétences de l'institution dont je dépends, le ministère de l'Équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer. Ces risques sont déjà variés : ce ministère est par définition concerné, tout seul ou avec d'autres, par les risques des transports (dont la sécurité routière, mais aussi l'aérien, le chemin de fer, le maritime...), les risques naturels et technologiques (notamment dans leurs liens avec l'urbanisme), les risques liés à l'habitat (amiante, saturnisme). Ces risques divers ne sont pas tous de même nature : je m'appuierai d'ailleurs également dans ce qui suit sur un essai de classement, de typolo-

gie de ces risques, que j'avais proposé récemment², ceci dans le but de confronter ces diverses familles de risques à la question générale de ce texte.

« Calculer, gérer, réduire les risques : des actions disjointes ? » : ce titre interrogatif, bien que déjà long, est en fait bien trop court à mon gré. Il y aurait fallu insister davantage encore sur le nombre d'opérations diverses (et le nombre d'acteurs) qui affectent, d'une manière ou d'une autre, cette notion de risque : nommer, calculer, réduire certes, mais aussi, suite à une catastrophe, organiser les secours, porter plainte, indemniser, analyser les faits en un « retour d'expérience », ... La gestion des risques au sens large fait l'objet d'une division du travail, à configuration variable suivant les cas – et suivant les risques –, division du travail qui est, domaine par domaine, le fruit de l'histoire, et dont la pertinence est généralement jugée positive. L'idée prévaut largement qu'une fois tel ou tel risque appréhendé, il revient aux spécialistes de l'estimer, puis aux experts d'imaginer des mesures de protection, lesquelles mesures seront mises en œuvre (ou pas) par les décideurs économiques ou politiques en fonction d'un certain nombre d'éléments de contexte. La science joue évidemment dans cette vision linéaire un rôle majeur, sinon de monopole, puisque c'est sur elle que reposent le diagnostic et l'analyse des risques ou du risque par rapport auquel les décideurs devront prendre une décision.

Les chercheurs en sciences sociales sont plutôt critiques par rapport à ce schéma : dans certains domaines tout au moins (risques naturels), ils montrent par exemple que le savoir des spécialistes n'est ni suffisamment pur, ni suffisamment certain pour fonder mécaniquement des décisions « évidentes » par le poli-

1. Philippe Roqueplo, « Les pluies acides considérées comme un accident « au ralenti », in Jacques Theys, Jean-Louis Fabiani, *La société vulnérable*, Presses de l'ENS, 1987.

2. Jean-Pierre Galland, « Les risques du ministère de l'Équipement, des transports et du logement », Note du Centre de Prospective et de Veille Scientifique N° 10, DRAST-METL, 1998.

tique. Et ils voient d'ailleurs en contrepartie un intérêt pour la démocratie à ce que ces décisions se « négocient » parfois en fait entre les experts, les politiques et administratifs, et les populations concernées.

Dans un autre ordre d'idées, on connaît depuis les travaux de François Ewald³ l'importance du rôle des assurances dans la construction de la notion de risque : certes les assureurs indemnisent les victimes – c'est en tout cas la fonction qui leur est attribuée dans la chaîne – mais ils sont aussi bien souvent ceux qui les premiers nomment les risques et qui, selon leurs propres critères, les calculent. Pour revenir un instant aux risques naturels, la loi de 1982 qui instaure en France l'assurance obligatoire en la matière constitue justement ce moment étonnant où se fabrique cette catégorie nouvelle, « le risque naturel », qui va dès lors regrouper les inondations, les séismes, les avalanches, etc., toutes sortes de dangers qui jusque là étaient appréhendés de manières diverses. Ainsi, l'assurance tient-elle parfois plusieurs places dans la gestion générale des risques, à la fois en aval (indemnisation) mais aussi en amont (« formatage » de la question) de la chaîne ; ce qui contribue également à émettre quelques doutes quant au caractère disjoint des divers maillons de cette chaîne.

Je voudrais donc m'interroger à travers quelques cas sur l'état de la division du travail en matière de gestion des risques, sur les raisons qui font que cette division du travail est parfois remise en question, mais aussi sur celles qui font qu'elle tient encore largement, et qu'elle est peut-être encore nécessaire. Mais il convient au préalable d'effectuer un court rappel indiquant pourquoi, tout au moins s'agissant de la France, le contexte dans lequel se posent les questions de sécurité et de risques a beaucoup changé ces vingt dernières années.

ÉVOLUTION DU CONTEXTE

Depuis la fin des années 1970, les questions générales de sécurité et de risques se posent de manière nouvelle, essentiellement pour trois raisons d'ordres différents, ce qui d'ailleurs n'est pas sans amener un certain nombre de contradictions :

- tout d'abord, largement portée par le milieu scientifique lui-même, a commencé à se diffuser l'idée que

« le risque nul n'existait pas ». J'avais essayé, avec d'autres, d'analyser cette rupture que nous avions datée de la fin des années 1970, début des années 1980 dans notre pays⁴. Nous avons voulu montrer que la sécurité, qui, dans toutes sortes de domaines, avait fait l'objet pendant près de trois siècles d'une conquête incessante et souvent victorieuse, était entrée dans une phase de crise ; et que cette crise, toujours ouverte depuis, était notamment due à la reconnaissance progressive, par les scientifiques eux-mêmes, de l'irréductibilité de certaines de leurs incertitudes, ainsi qu'à cette idée systémique selon laquelle certaines solutions apportées pour la réduction de certains risques pouvaient avoir des effets pervers et susciter l'émergence d'autres risques. Nous sommes ainsi entrés il y a une vingtaine d'années dans l'ère de la « gestion des risques », avec toutes les ambiguïtés que cette notion comporte, mais avec cette idée consécutive et centrale que, si au moins un certain nombre de risques ne peuvent pas être réduits à zéro, alors il faut que la part résiduelle, non compressible de ces risques, devienne « acceptable » par les populations ;

- la deuxième raison qui modifie le contexte est plus spécifique à la France : c'est la décentralisation politique (1983) qui voit le rôle des collectivités locales quelque peu renforcé au détriment de celui de l'État. Ceci est d'une importance considérable pour notre sujet : la sécurité et la prévention des risques, qui jusque là relevaient, pour simplifier, de la seule prérogative de l'État, vont faire l'objet, de manière variable suivant les domaines, d'un partage de compétences et de responsabilités plus ou moins précis entre l'État et les collectivités locales, voire parfois avec le secteur privé. Et symétriquement, la montée en puissance de l'Europe redistribue également pour partie les attributions et compétences sur ces questions ;

- la troisième tendance qui affecte le contexte – dont il serait intéressant d'appréhender dans quelle mesure elle est spécifique à la France – est plus récente et de nature très différente : elle peut être résumée par ce que Paul Ricoeur a appelé la « résurgence sociale de l'accusation »⁵. Pour ce qui nous concerne, ce phénomène s'est manifesté en France au tournant des années

3. François Ewald, *L'État-providence*, Grasset, 1986.

4. Christine Dourlens, Jean-Pierre Galland, Pierre-A. Vidal-Naquet, Jacques Theys (dir.), *Conquête de la sécurité, gestion des risques*, L'Harmattan, 1991.

5. Paul Ricoeur, « Le concept de responsabilité ; essai d'analyse sémantique », *Esprit* N° 11, Novembre 1994.

1990, lorsque, suite à un certain nombre d'accidents collectifs, des associations de victimes ont commencé à porter plainte au pénal pour obtenir à la fois la vérité sur les accidents survenus et la réparation des préjudices subis. Cette tendance, qui s'est largement amplifiée depuis, et qui s'est particulièrement exacerbée lors de ce que nous appelons en France « l'affaire du sang contaminé », est d'une certaine manière en contradiction avec la première tendance que j'ai indiquée ci-dessus, à savoir l'idée que le « risque nul n'existe pas ».

TYPLOGIE DES RISQUES

Comme dit plus haut, les risques susceptibles d'affecter l'intégrité physique des populations sont très divers. J'ai proposé ailleurs⁶ de les regrouper en grandes familles, non pas tant en vue d'un classement précis et exhaustif, que pour marquer un certain nombre de différences dans la manière avec laquelle chaque type de risque était appréhendé. La « typologie » sommaire reprise ici⁷ est donc d'abord supposée avoir quelques vertus heuristiques :

- les risques territorialisés sont ceux qui sont le plus susceptibles de concerner un territoire donné, assez bien circonscrit. Le risque industriel type Seveso, ou la plupart des risques naturels (glissements de terrain, inondations) en sont de bons exemples ; ces risques mettent rapidement en jeu des rapports souvent conflictuels entre divers acteurs, dont les riverains de ces sites à risques, notamment autour des questions d'urbanisation. Ils peuvent être de fréquence faible ou relativement forte ;
- les risques que j'appelle « réseau » sont symétriques des précédents : le rapport au territoire y est faible – l'accident peut se produire n'importe où sur le réseau, ou le dysfonctionnement s'y propager – et ces risques (transport aérien, ferré, alimentation en eau potable) sont très surveillés et de fréquence faible ou très faible. Parmi les acteurs concernés, on y rencontre cette fois peu de riverains, mais davantage d'usagers ;

- enfin, la troisième catégorie regroupe les risques diffus qui n'appartiennent ni à l'une, ni à l'autre des deux catégories précédentes. On peut y distinguer deux sous-catégories : les risques routiniers que sont par exemple les risques d'effondrement d'immeubles ou d'incendies, qui sont pris en charge depuis des dizaines ou centaines d'années, et les risques diffus « émergents », que sont par exemple l'amiante, ou la pollution de l'air en ville.

Vis-à-vis de chacun de ces grands types de risque, la division du travail évoquée en introduction est parfois remise en question, ébranlée, mais résiste largement néanmoins.

Risques territorialisés : l'exemple des avalanches neigeuses

À l'occasion de plusieurs publications⁸, Claude Charlier, expert nivologue du Centre national du machinisme agricole, du génie rural, des eaux et des forêts (Cemagref) est revenu, avec l'aide de la sociologue Geneviève Decrop sur l'évolution de sa pratique professionnelle au fil du temps. Il a constaté que, en une dizaine ou au plus une quinzaine d'années, sa manière de donner son avis sur le même type de question avait largement changé : « La plupart du temps, les experts « appréciaient », en entrée, une situation de danger et « rendaient » en sortie, une solution technique de protection sans que le cheminement intermédiaire ait été consciemment formalisé. La formation de leur jugement, leur raisonnement, leurs préférences formaient une « boîte noire » aussi bien pour les utilisateurs de l'expertise que pour les auteurs eux-mêmes »⁹. Quelques années plus tard, Claude Charlier proposait justement de décortiquer et d'explicitier le fonctionnement de cette « boîte noire », et de l'ouvrir sur les autres acteurs, en matière d'avalanche neigeuse en tout cas ; et pour lui, la phase essentielle réside désormais, après analyse du site, et description par l'expert des « scénarios majeurs du site » dans la détermination de ce qu'il appelle « l'avalanche majeure de référence », qui détermine la sélection de

6. « Les risques du ministère de l'Équipement, des transports, et du logement », op. cit.

7. Cette « typologie » a été critiquée, voir Valérie November, « « Risques territorialisés » ou « territoires du risque » ? réflexion géographique autour de la relation risque-territoire », Actes du colloque « Risques et territoires », ENTPE, Lyon, mai 2001.

8. Claude Charlier, Geneviève Decrop, *De l'expertise scientifique au risque négocié ; le cas du risque montagne*, Cemagref Editions, 1997. Claude Charlier, « La négociation du risque en montagne », in Geneviève Decrop, Jean-Pierre Galland (dir.), *Prévenir les risques : de quoi les experts sont ils responsables ?*, Editions de l'Aube, 1998.

9. Claude Charlier, op. cit.

stratégies de protection. Or cette phase de détermination de l'avalanche majeure de référence, qu'il faut conduire au minimum avec les élus locaux, est cruciale, puisque c'est celle qui fixe ce contre quoi la collectivité va essayer de se protéger, mais par contrecoup et simultanément, ce contre quoi elle n'envisage pas, pour toutes sortes de raisons, de se prémunir. Avec la notion « d'avalanche majeure de référence », mais plus généralement, en matière de risque naturel ou technologique, avec la notion de « scénario de référence » les phases d'analyse des risques et de décision de protection sont enchevêtrées, avec les avantages et les inconvénients que cette innovation comporte. Au niveau des avantages, l'innovation apporte sans doute une plus grande clarté dans les choix réellement opérés et assumés à la fois par les experts, les décideurs politiques, et éventuellement les populations, pour autant qu'elles auront été invitées à participer à ces « scènes locales du risque »¹⁰ ; mais au niveau des inconvénients, et en cas de catastrophe hors norme par rapport à ce qui aurait été envisagé, les acteurs craignent la possibilité d'une mise en accusation néanmoins des « responsables » politiques, administratifs, voire scientifiques. Claude Charlier indiquait d'ailleurs que même s'il prônait la méthode, il se réservait aussi la possibilité au cas par cas de s'en départir, dans certaines situations où il « sentait mal » une mise en œuvre intégrale, collectivement assumée.

Risques réseaux : le rôle paradoxal des associations de victimes

En matière de risques réseaux, et en prenant ici l'exemple du chemin de fer, je voudrais insister sur l'idée que les victimes, depuis peu, peuvent également jouer un rôle dans l'ébranlement ou la remise en cause de la chaîne de gestion des risques, pas forcément d'ailleurs dans le sens auquel on pense spontanément : lors de l'accident de la gare de Lyon en 1988, accident qui est en l'occurrence à l'origine historique de la constitution en France de la FENVAC (Fédération nationale des victimes d'accidents collectifs), les victimes qui se sont organisées n'ont pas cherché à toutes forces et le plus rapidement possible un « bouc émissaire » ; elles ont plutôt contribué, avec d'autres, à l'in-

telligence collective de l'accident, bien que ceci soit passé par le recours à la procédure pénale.

Rappelons en quelques mots et en simplifiant les circonstances de l'accident de la gare de Lyon à Paris. Le train qui circule en fin d'après-midi entre Melun et Paris est stoppé dans une gare de banlieue par une passagère qui tire inopinément le signal d'alarme (elle s'était trompée de train). Au moment de repartir, après quelques minutes d'arrêt, le conducteur du train fait une erreur de manipulation au niveau des manettes qui actionnent le circuit de freinage (il vidange en fait le circuit au lieu de le purger), la conséquence étant que le train n'a plus de freins au moment où il arrive en gare de Lyon ; le bilan est très lourd : 56 morts et autant de blessés. Les victimes intentent un procès au pénal, qui en première instance et encore une fois pour simplifier, aboutit à la seule condamnation du conducteur du train, ce qui provoque d'ailleurs la protestation des cheminots. Mais en appel, les victimes ayant réfuté le choix des experts judiciaires (maison SNCF) par le juge de première instance, l'imputation de la responsabilité sera partagée entre le conducteur et la SNCF elle-même, au motif d'un certain nombre de dysfonctionnements dans la sécurité générale du système¹¹. À cette occasion, un ergonome vient donner son avis sur l'erreur du conducteur et une explication sur les raisons de cette erreur, raisons qui résident selon lui dans la conception même du système. L'accident de la gare de Lyon, et quelques autres d'ailleurs qui sont survenus dans les mêmes années, auront ainsi été à l'origine d'un certain nombre de réflexions et d'améliorations des questions de sécurité dans l'entreprise SNCF.

Ainsi dans certaines circonstances, les victimes d'accidents collectifs, par leur action au pénal, contribuent à réviser l'organisation de la chaîne de gestion des risques de systèmes complexes. Ce faisant, ils rejoignent finalement des positions de recherche « avancées » (la notion de fiabilité organisationnelle par exemple)¹², qui postulent que l'erreur humaine est en partie conséquence de l'organisation ou de la « culture » de telle ou telle entreprise.

11. Voir Jacques Bresson, « Que veulent les associations de victimes ? », in Geneviève Decrop, Jean-Pierre Galland, op. cit.

12. Mathilde Bourrier, Hervé Laroche, « Risque de défaillance : les approches organisationnelles », in René Amalberti, Catherine Fuchs, Claude Gilbert (dir.), *Risques, erreurs et défaillance ; approche interdisciplinaire*, CNRS, MSH Alpes, 2001.

10. Geneviève Decrop, Christine Dourlens, Pierre A. Vidal-Naquet, « Les scènes locales du risque », *Futur Antérieur/CERPE*, Lyon, 1997.

En matière de risque diffus, et s'agissant d'un risque, le risque incendie, qui est depuis longtemps pris en compte par les organisations, je voudrais raconter l'histoire d'une innovation ratée, en tout cas d'une idée qui n'a pas vraiment pris, en m'interrogeant sur les raisons de cet échec, au moins provisoire.

L'histoire commence à la fin des années 1980, lorsque le Centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB), organisme de recherche lié au ministère de l'Équipement français qui travaille sur la sécurité incendie dans le bâtiment depuis fort longtemps, et la société Contrôle et Prévention Systèmes, mènent en commun des recherches, pour le compte de la Direction de la sécurité civile du ministère de l'Intérieur, ces recherches visant à calculer « la probabilité d'occurrence, pour qu'un feu, supposé déclaré, fasse des victimes multiples », dans un hôtel donné. En fait, le CSTB disposait d'une longue tradition de recherches et d'expérimentation dans le domaine de la sécurité incendie, et ses divers services étaient déjà capables à cette époque de modéliser un certain nombre de phénomènes liés à ce danger particulier : modéliser la propagation d'un incendie lui-même, à partir du moment où il s'était déclaré, en fonction de la qualité des matériaux de construction et de l'architecture du bâtiment ; modéliser bien sûr l'action des dispositifs de protection (portes coupe-feu, extincteurs automatiques) ; modéliser la propagation des fumées toxiques ; prendre en compte leur agression sur l'homme ; modéliser même le comportement des occupants en cas d'incendie, voire celui des secours extérieurs (pompiers), ... Mais le but de la recherche, appelée « une analyse probabiliste appliquée à l'analyse prévisionnelle de la sécurité incendie des hôtels »¹⁴ était d'agréger ensemble tous ces modèles jusque là épars, pour, en utilisant de surcroît un certain nombre d'outils empruntés à l'analyse des systèmes (simulation de

Monte-Carlo, réseaux de Pétri), être capable in fine d'affecter à n'importe quel hôtel donné une certaine « probabilité d'occurrence, pour qu'un feu, supposé déclaré, y fasse des victimes multiples ». Quelle que soit la marge d'incertitude attachée à ces investigations, les porteurs du projet y voyaient plusieurs avantages :

- la réglementation en matière de sécurité incendie, en France en tout cas, et particulièrement vis-à-vis d'établissements recevant du public, est quantitativement considérable. C'est une réglementation dite de « moyens » (c'est-à-dire qu'elle fixe des normes techniques sur la taille des portes, le nombre de détecteurs d'incendies, la qualité des matériaux, etc.) qui s'est peu à peu empilée au fil des années. Et le caractère tatillon de cette réglementation est combattu par les architectes et concepteurs d'immeubles, qui y voient un frein à leur imagination créatrice. Avec la méthode décrite, il devient possible de fixer une seule norme, de caractère probabiliste (du type « il faut que la probabilité d'occurrence pour qu'un feu fasse des victimes multiples soit inférieure à un certain seuil ») pour régir l'ensemble du problème. Avec une telle réglementation fondée sur une obligation de « résultat », il devenait certes obligatoire pour les hôteliers ou les concepteurs d'hôtels de rester en dessous du seuil prescrit, mais ce sans préjuger de la manière imaginée pour respecter cette obligation. Par contre-coup, l'architecte pouvait imaginer diverses solutions de protection (matériau ininflammable là, ou porte coupe-feu supplémentaire ici, ou sprinkler à tel ou tel endroit, et/ou disposition des lieux différente), sous réserves que l'ensemble imaginé soit conforme à la norme, exprimée en termes de probabilité générale ;
- on pouvait même aller plus loin avec une telle méthode : si le but ultime n'est plus que de réduire à un certain seuil la probabilité qu'il y ait des morts par incendie, la promptitude et l'organisation même des secours (par les pompiers) deviennent commensurables avec les dispositifs de protection passive : à la limite, si la caserne des sapeurs-pompiers est proche de l'hôtel en question, les concepteurs pourraient utiliser un peu moins de portes coupe-feu dans cet hôtel particulier... ;
- enfin, autre avantage, le passage à une norme unique était supposé favoriser une harmonisation européenne sur ces questions.

L'enthousiasme qui avait présidé à l'élaboration d'un tel projet n'a pas pu suffire à ce que cette idée se traduise dans la réalité ; on peut voir plusieurs raisons à cet échec :

13. Ce cas est plus spécialement développé dans Jean-Pierre Galland, « Risque, probabilités et assurances ; pourquoi les sciences du risque tantôt sont utilisées, et tantôt non ? », *Annales des ponts et chaussées* N° 76, *Risques et rationalité*, 1995.

14. Bernard Hognon, Jean-Pierre Ollivier-Henry, « Une approche probabiliste appliquée à l'analyse prévisionnelle de la sécurité incendie des hôtels : la méthode MOCASSIN », *Actes du colloque « Pour une nouvelle gestion du risque incendie »*, Bordeaux, 1989.

- d'une part, il semble difficile, pour des hôteliers, d'afficher sur la porte de leur établissement une probabilité, fût-elle très faible et largement conforme à la « norme » en vigueur, que certains de leur clients périssent en cas d'incendie. Ce type d'information scientifique serait forcément moins bien perçu par les clients que les étoiles décernées par le guide Michelin ;
- de manière plus générale, on peut se demander dans quelle mesure cette tendance à mettre au centre de l'action la notion de risque elle-même ouvre effectivement des perspectives pour les acteurs du secteur. Cela ne demande-t-il pas un tel effort d'adaptation par rapport à des pratiques bien ancrées, ceci à un coût général trop élevé par rapport aux éventuels bénéfices ? Certes l'architecte dispose par ce biais d'une plus grande marge de manœuvre pour imaginer la taille des portes ou l'organisation de son bâtiment, mais en quoi cela lui sert-il si de toute façon bon nombre des produits qu'il utilise habituellement sont fabriqués de manière standardisée (en partie d'ailleurs à cause de la vieille réglementation incendie) et sont donc moins onéreux que les produits très diversifiés qu'il lui est désormais loisible de mobiliser ? Et si, comme suggéré plus haut, l'organisation des secours devient d'une certaine manière commensurable avec la manière d'organiser la protection passive dans les hôtels, qui va décider du choix désormais possible entre ces deux solutions pour améliorer la sécurité ? Comment le courtier d'assurance peut-il proposer le calcul d'une police dans un environnement aussi instable, lui dont le travail est depuis longtemps routinier, « mécanisé » autour de certaines procédures de vérification (nombre d'extincteurs, automatiques ou pas, certification des appareils, etc.) ?

Risques diffus émergents : le principe de précaution

Terminons ce rapide tour d'horizon de la manière avec laquelle les chaînes de gestion des risques sont actuellement perturbées, en analysant rapidement les risques que je qualifie de diffus-émergents. Les risques « modernes » qui font la une des médias aujourd'hui (l'amiante, la vache folle, la pollution de l'air ou des eaux, etc.) ne sont en effet pas vécus de la même manière que les « vieux » risques cités précédemment : ils ne sont pas repérés et nommés à leur origine par l'assurance (l'assurance est d'ailleurs globalement assez impuissante par rapport à ce dernier type de risque), ils sont plutôt désignés par des « lanceurs

d'alerte »¹⁵, et sont très difficilement calculables. Cependant, il faut prendre des mesures à leur encontre avant d'avoir des certitudes précises et d'être capable de les quantifier précisément. On est effectivement le plus souvent dans l'ère de la précaution avec ce type de risque, précaution dont le principe a pour caractéristique majeure de remettre en cause les rapports classiques entre science et décision¹⁶. En fait, ce ne sont pas seulement les rapports entre science et décision qui se réorganisent à cette occasion, c'est beaucoup plus largement tous les moments de la chaîne classique de gestion des risques qui sont rebattus. Il faut, pour les pouvoirs publics, à la fois et en même temps favoriser les avancées de la science, décider de mesures de protection (interdire l'ingestion par les animaux ou par les humains de certains produits, dans le cas de la crise de la « vache folle » par exemple), mais par contre-coup et toujours simultanément indemniser des professions sinistrées (les agriculteurs ou certaines branches de l'industrie agroalimentaire), le tout sous menace de procès pénaux toujours possibles.

CONCLUSION

J'espère avoir montré, à travers ces exemples, que le caractère disjoint des multiples actions possibles en matière de gestion des risques (nommer, calculer, réduire, ... les risques) était attaqué de diverses façons depuis quelques années, et j'ai indiqué que les attaques pouvaient aussi bien venir de sociologues, d'associations de victimes, que d'ingénieurs. En même temps, sauf peut-être pour la toute dernière catégorie traitée, des risques « émergents », les remises en cause sont timides et partielles. Les différences que l'on peut repérer, d'un risque à l'autre, quant au degré de remise en cause possible de la chaîne de sa gestion, tiennent sans doute largement au poids de l'histoire : la question de l'incendie par exemple est une question tellement ancienne qu'elle a structuré des professions, des doctrines, des industries, toutes choses qu'il sera sans doute très difficile de recomposer différemment, même si l'exercice est intellectuellement stimulant.

15. Francis Chateauraynaud, Didier Torny, *Les sombres précurseurs : une sociologie pragmatique de l'alerte et du risque*, Éditions de l'EHESS, 1999.

16. Olivier Godard (dir.), *Le principe de précaution dans la conduite des affaires humaines*, INRA-MSH, 1997.

Inversement, l'histoire ou plutôt le fait qu'un risque soit « ancien » ou « émergent » n'est pas totalement discriminant par rapport au fait que son traitement soit susceptible, ou non, d'innovations notables : indéniablement, l'approche de la vaste catégorie des risques naturels a sensiblement évolué ces dernières années en France, bien que la plupart de ces risques soient identifiés et connus depuis fort longtemps. Il est donc difficile de répondre en définitive à la question suivante : « pourquoi la chaîne de gestion des risques bouge-t-elle dans tel ou tel cas, et pas dans d'autres, et jusqu'où cette chaîne peut-elle bouger ? ». On peut cependant pour conclure indiquer deux pistes complémentaires qui paraissent encadrer cette question :

- la première idée consiste à revenir à la question de la responsabilité, à l'importance du droit, et à cette difficulté qu'a justement le droit avec la catégorie du « risque », en particulier avec la notion de « risque acceptable ». Au moment où chacun s'accorde sur le fait de la « judiciarisation » croissante de notre société, les ingénieurs ou autres spécialistes du risque et de la fiabilité interpellent les juristes pour que ceux-ci prennent en compte les dernières avancées ou « points d'arrêt » de la science : le risque nul n'existe pas, l'erreur humaine ne peut pas être totalement éradiquée, le calcul des risques résiduels d'un système donné ne peut, dans le meilleur des cas, donner lieu qu'à une évaluation de type probabiliste...

Or les juristes ont énormément de difficultés, ou résistent, à ces interpellations : la question de l'imputation des responsabilités, suite à un accident, est difficilement compatible avec la logique fiabiliste prônée par les « cindyniciens »¹⁷, et la notion de scénario de référence par exemple utilisée en matière de risques naturels n'aurait sans doute pas de valeur juridique en cas de catastrophe. De manière plus générale, certaines innovations expérimentales en matière de gestion des risques amènent à se poser la question d'une sorte de responsabilité collective que le droit semble loin de pouvoir assumer. Remarquons d'ailleurs qu'historiquement la notion de responsabilité s'est construite, au sens juridique du terme, à partir du début du XIX^e siècle en France, et qu'elle s'est affirmée en même temps que se développait la science

conquérante et positiviste. Ce n'est sans doute pas tout à fait un hasard si la question de la responsabilité pose problème¹⁸, au moment même où la science avoue ses limites et incertitudes. Romain Laufer écrivait il y a quelques années que la notion de risque marquait la crise de ce qu'il appelait le système rationnel-légal théorisé au début du XX^e siècle par Max Weber¹⁹ ; l'idée de « risque acceptable » marque sans doute un pas supplémentaire dans la crise du système rationnel/légal et elle constitue un défi pour la recherche interdisciplinaire. Pour que les chaînes de gestion des risques puissent bouger et pour que les divers risques puissent être gérés en tenant compte à la fois de la « nouvelle position » de la science à leur égard et de la nécessité du débat démocratique à leur sujet, il faut travailler aussi sur le droit et sur la responsabilité. Non pas que rien ne soit utilisable dans le droit et dans la jurisprudence actuels, mais comme l'écrivait Christine Noiville à l'occasion du récent colloque « risques collectifs et situations de crise », l'urgence est que les juristes travaillent avec d'autres à « donner une configuration juridique convenable » à la notion « d'acceptabilité du risque »²⁰ ;

- la deuxième piste complémentaire de réflexion est que dans cet univers qui voit donc la lente, controversée, mais sans doute inéluctable mise au centre de la notion de risque dans notre société, les choses se jouent aussi au niveau de chacun des acteurs, et spécifiquement au niveau de ceux qui sont en charge, d'une façon ou d'une autre, de questions de sécurité (ceux justement qui en sont officiellement plus ou moins responsables). Les avancées et blocages par rapport à une plus grande prise en compte de la question générale des risques passent en effet par la gestion individuelle de ce que l'on peut appeler les deux faces de Janus du risque²¹. Chaque professionnel du risque (pompier, ingénieur, responsable poli-

17. Voir la série de colloques Juristes-Ingénieurs organisés à Lyon dans les années 1990 par l'Institut Européen de Cindyniques, par exemple, « Risques technologiques, accidents et justice ; facteurs humains, responsabilité pénale », École Normale Supérieure de Lyon, Mars 1993.

18. Paul Ricoeur, op. cit.

19. Romain Laufer, *L'entreprise face aux risques majeurs ; à propos de l'incertitude des normes sociales*, L'Harmattan, 1993.

20. Christine Noiville, « Le risque acceptable ; une vision juridique », intervention au colloque « Risques collectifs et situations de crise ; bilan et perspectives », organisé par Isabelle Bourdeaux et Claude Gilbert, responsables au CNRS du programme du même nom, Paris, février 2001. Voir également Christine Noiville, *Au bon gouvernement des risques*, PUF, mai 2003.

21. Jean-Pierre Galland, « Pour un usage réfléchi des méthodes de gestion des risques », in Philippe Blancher (dir.), *Risques et réseaux techniques urbains*, CERTU, Lyon, 1998, et avec une plus large acception du mot « risque », Jean-Gustave Padioleau, « La société du risque, une chance pour la démocratie », *Le Débat*, N° 109, mars 2000.

tique) a effectivement deux risques à gérer simultanément : d'une part les risques collectifs dont il a, pour partie au moins la charge, et qu'il peut apprécier, réduire, ... en fonction à la fois des connaissances disponibles et de sa propre sensibilité à l'ouverture du débat démocratique ; mais d'autre part et en même temps, son propre risque à s'engager dans des procédures non balisées, à déroger éventuellement à des pratiques routinisées et éprouvées, compte tenu notamment des incertitudes qu'il peut pressentir en matière d'imputation de responsabilité a posteriori. D'où un balancement de beaucoup de ces professionnels, dont l'issue globale est incertaine et liée en fait à la question précédente, d'un travail interdisciplinaire important à effectuer sur le versant juridique des catégories nouvelles susceptibles d'être mobilisées et utilisées collectivement (« risque acceptable », « scénario de référence », « défaillance organisationnelle », ...). On déduira de ce dernier point que, sur cette question des risques plus peut-être que sur d'autres, les allers et retours entre le « terrain » et la recherche sont particulièrement nécessaires.

Enfin, et pour boucler avec les précautions liminaires prises en introduction de ce texte, l'avenir des possibilités de modifications des chaînes de gestion des risques pourrait bien être lié à ce que, faute de mieux, on pourrait appeler l'évolution sémantique de la notion de risque elle-même. Depuis quelques années, en France en tout cas, la signification même du mot risque fait l'objet de querelles qui ne sont pas seulement académiques, entre ceux qui s'en tiennent essentiellement à la connotation négative du mot, tel que délibérément développé ici, et ceux qui tentent, de diverses manières, de tenir ensemble les aspects positifs et négatifs de la notion, parfois en s'appuyant sur son origine historique²² : selon cet « élargissement

sémantique », « prise de risque » et risque/danger seraient alors indissolublement liés. On remarquera par ailleurs que les débats, ou plutôt les incompréhensions autour de la signification ultime du principe de précaution tournent en fait autour de questionnements du même type : les défenseurs du dit principe valorisent in fine sa dimension positive, le fait d'agir malgré tout dans l'incertain, et donc celui de prendre, certes au minimum et selon des procédures encadrées et révisables, quelques « risques ». Ajoutons que, tout au moins dans sa version française, le principe de précaution implique de peser les avantages et inconvénients des mesures litigieuses, ce qui revient aussi à essayer de tenir ensemble les deux grandes « faces de Janus » du risque.

Ces ouvertures ne sont pas sans intérêt, et « l'élargissement sémantique » de la notion de risque, de même qu'une certaine procéduralisation des décisions, empruntée au champ du principe de précaution, présentent sans doute un certain nombre d'avantages, notamment aux yeux des juristes : certaines difficultés dans le traitement actuel de la question des responsabilités, suite aux accidents et catastrophes, pourraient sans doute être revisitées par ce biais. Mais un tel glissement dans la perception générale du mot « risque » est, pour le moment tout au moins, extrêmement dangereux, ne serait-ce que parce qu'à l'évidence cette évolution est loin d'être partagée. Davantage même, de nombreux arguments peuvent être avancés²³, notamment d'inéquité de fait des individus devant le ou les risques, qui indiquent les raisons pour lesquelles cette vision ne peut pas être partageable en l'état actuel d'un certain nombre d'autres questions. Un pas décisif pourrait être franchi si les responsables politiques officiels s'engageaient dans la voie d'un débat ouvert sur la « société du risque », pourquoi pas au sens large préconisé par certains. Mais, à de rares et timides exceptions près, ce n'est pas le cas, pour le moment tout au moins, en France. ■

22. Outre Jean-Gustave Padioleau, op. cit, voir « Entretien avec Ernest Antoine Seillière, Président du MEDEF, Risques N°43, juillet 2000, ou François Ewald et Denis Kessler, « Les noces du risque et de la politique », Le Débat N°109, mars 2000 ; à l'étranger notamment Antony Giddens, *The third way*, Cambridge Polity Press, 1998, ou sur l'évolution historique, Peter L. Bernstein, *Against the gods ; the remarkable story of risk*, John Wiley and sons, New-York, 1996.

23. Voir par exemple la réponse de B. Brunhes à E.A. Seillière, « Partage des risques et solidarité », Risques N°43, op. cit.