

Séminaire *Gestion des risques, sécurité, sûreté*

Master d'action publique, École nationale des Ponts et Chaussées,

2005

Exposé introductif par Michel Juffé

Motifs, principes et règles d'action

I. DES ATTENTES SOCIALES CROISSANTES ET AFFINÉES

Nos contemporains sont plus sensibles, et plus réticents face aux risques que durant les décennies et siècles précédents. Plusieurs facteurs y concourent :

- le refus d'attribuer les catastrophes à la fatalité, notamment lorsqu'elles sont d'origine humaine ;
- l'attachement à une qualité de vie, dû en grande partie à l'accroissement important de la longévité espérée ;
- la multiplication des sources de dommages, évidemment liée à la diversification des services et modes de production ;
- l'incertitude croissante face à l'avenir, corrélée à l'affaiblissement des grandes eschatologies ;
- l'enrichissement, dans nos pays, de l'ensemble de la population, qui pousse à vouloir mieux protéger ses biens et le patrimoine collectif ;
- l'exigence, utopique mais persistante, d'une sécurité « intrinsèque », cohabitant avec les activités impliquant une prise de risques (sports, spéculation, exhibition médiatique, etc.).

II. UN PRINCIPE FONDAMENTAL : LA PROTECTION DES POPULATIONS

Difficultés du respect de ce principe :

1° Nous ne disposons plus (du moins dans certains pays) d'une doctrine indiscutable du « salut du peuple » Nous en sommes donc « réduits » – et c'est le triomphe d'un esprit

scientifique bien compris, c'est-à-dire non positiviste – à cheminer dans le champ des possibles et des probables, sans certitude absolue... ce qui nous permet aussi de croire en un futur ouvert. Cela s'applique à l'ensemble des actions humaines, et plus particulièrement à celles qui font face à ce qui nous menace, aux dommages que nous subissons et que nous engendrons.

2° Plusieurs principes s'inscrivent au sein du principe fondamental :

- Prudence, déclinée en prévoyance, prévention et précaution pour l'anticipation des risques ;
- sauvegarde, secours, au moment où surgit le danger
- redistribution, réparation, restauration, reconstruction après la survenue de dommages

Ces principes ne forment pas un tout harmonieux et insistent chacun sur un aspect de la réalité humaine.

Pour ne parler que de l'anticipation :

- la prévoyance admet que nos moyens sont très limités et qu'il faut épargner en vue de temps difficiles, globaux (famine, guerre, épidémie, crise économique, catastrophes dites naturelles...) ou singuliers (vieillesse, maladie, mort) ;
- la prévention admet que l'on peut agir sur les causes et éviter ces difficultés (sécurité des moyens de production, des véhicules, des habitations, etc.) ;
- la précaution admet que nous pouvons ignorer ce qui est ou non dangereux et qu'il faut agir avec beaucoup de circonspection.

Les problèmes posés par chaque principe sont toujours ardues :

- que faut-il épargner, jusqu'à quel point et au détriment de quelle dépense utile ?

- sur quoi focaliser la prévention sachant que les *causes* d'accident et catastrophes sont le plus souvent multiples ? (j'ai étudié cette question il y a longtemps avec la question des accidents du travail : fautes personnelles, rapports hiérarchiques, organisation du travail, productivisme, cynisme patronal, duplicité syndicale, idéologie sacrificielle, incompetence des juges, complicité entre contrôleurs et exploitants, etc.)
- qu'est-ce que prendre des précautions ? J'ai mis en évidence, lors d'un récent colloque sur « L'action publique face aux risques », trois positions assez contrastées, variant de l'écologie profonde antiscientifique à une croyance aux vertus de la science et en passant par une approche auto-critique de la science. Que je résume ainsi :

Hans Jonas (1979) *Le principe responsabilité*¹. L'homme viole la nature, l'homme est créateur de sa propre vie ; on ne peut plus parler de nature humaine ou de condition humaine. D'où un nouvel impératif catégorique : « Agis de façon que les effets de ton action soient compatibles avec la permanence d'une vie authentiquement humaine sur terre ». La position de Jonas rejoint – ou fonde – celle des écologistes « fundamentalistes » : nos abus nous condamnent à exténuer la vie sur terre, y compris la notre. Il faut donc qu'ils cessent.

Ulrich Beck (1986) *La société du risque*. Nous sommes en train de passer de la société de la misère à la société de la peur. Une société où tout le monde est égal devant les grandes menaces, telle que celle d'un nuage radioactif. D'où une critique de la techno-science qui naît du constat que celle-ci ne parvient plus à faire face aux diverses menaces qu'elle engendre pourtant en grande partie. D'où le problème *politique* majeur : identifier les risques. Il faut donc parvenir à *l'auto-limitation* du faire, avec l'aide de diverses médiations, notamment juridiques.

Philippe Kourilsky et Geneviève Vinay (1999), *Le principe de précaution*². Pour eux, il s'agit d'évaluer la gravité des risques et de leur probabilité de se réaliser, et d'être vigilant quant

¹ Insel Verlag, Frankfurt a. M., 1979 ; Editions du Cerf, 1990.

² Editions Odile Jacob, La Documentation française, janvier 2000.

aux décisions et à leurs effets. La précaution, qu'ils ne posent pas comme un principe mais comme une attitude, doit, avec la prévention, se soumettre à un seul principe, celui de la *prudence* : « La prudence implique de réfléchir à la portée et aux conséquences de ses actes et de prendre ses dispositions pour éviter de causer des dommages à autrui. » (p. 21)

Chacun d'eux procède par affirmations sensées, à condition qu'on en marque bien les limites :

- Comme le dit Hans Jonas, il existe bien un horizon catastrophique, celui de la détérioration ou de la disparition possible de l'existence humaine, mais sa probabilité est indécidable et les précautions à prendre sont de longue haleine et passent sans doute par l'éducation de la population mondiale au respect d'autrui sous tous ses aspects.
- Comme le décrit Ulrich Beck, nous vivons dans des sociétés complexes, où s'enchevêtrent, se combattent et se superposent divers courants de pensée et d'action, requérant une forte capacité d'analyse, mais limitant nos capacités de prévision et par suite de choix raisonnés.
- Comme l'affirme Philippe Kourilsky, parmi bien d'autres savants, nous pouvons conserver une réelle assurance dans les bienfaits des techniques (en y incluant les techniques sociales), car elles couvrent une grande diversité de situations habituelles, et qu'elles nous aident, consommées avec modération, à nous conduire avec prudence

La seule chose qui me paraît certaine, c'est que nous ne sommes pas « maîtres et possesseurs de la nature » (Descartes), car « l'homme n'est pas un empire dans un empire » (Spinoza) mais seulement une partie, finie, de cette nature. D'où une modestie que nous ferions bien de retrouver, un sens de « l'horizontalité », comme en parlait récemment Bernard Chevassus-au-Louis, l'actuel président du Muséum d'Histoire Naturelle.

Je pourrai aussi parler de redistribuer (de l'argent, en guise, trop souvent, de pseudo-compensation), de réparer (prothèses, colmatage, rustines, etc.), de restaurer (tenter de

ramener à l'état initial, de revenir en arrière), de reconstruire (identifier les causes profondes des dommages et créer du nouveau). Ceci vaut pour les biens et les personnes.

3° La prise en compte du futur à long terme : le concept de développement durable.

Je ne vais pas détailler ce point. Je rappelle seulement qu'il est dit et rappelé, depuis 1987, qu'il s'agit de trois piliers : environnement, économie, société. Personnellement, je vois les choses autrement :

- assurer la continuité des institutions, afin que la société ne devienne pas chaotique (cette préoccupation est très ancienne) ;
- -assurer l'équité d'accès aux biens et services (sous peine d'engendrer des disparités économiques insupportables) ;
- -assurer un développement des techniques (de toutes sortes), qui soit globalement constructif et créatif.

Je ne vois pas comment nous pouvons opposer questions sociales et questions environnementales, sauf à si nous continuons à penser que nous sommes hors-nature. D'ailleurs le terme d'environnement (qui ne veut rien dire de plus que « ce qui nous entoure ») vient du concept d'*Umwelt* (milieu), mis au point les des biologistes allemands du début du XX^e siècle, que la 1^e guerre mondiale avait poussés à réfléchir sur l'interdépendance des hommes et de leurs milieux (cf. Uexkull, *Mondes animaux, monde humain*). En fait, il vaudrait mieux parler de la protection de ce qui nous porte, notre habitat, qui s'étend de notre logement à la planète entière, et donc autant à nos artefacts qu'aux choses sur lesquelles nous n'avons aucune prise.

Tout cela montre qu'il n'est pas facile d'agir et qu'il ne faut surtout pas croire que l'on puisse parvenir à une science du risque comme on parle de science de la matière ; il s'agit bien plutôt d'un art, dont il faut tenter d'énoncer des règles d'action mais non des lois normatives.

III. LES RÈGLES D'ACTION

Nous devons éviter les erreurs de *proportion* : ne pas sous-estimer ou surestimer l'importance de tel ou tel risque et surtout des dommages qui en découlent

Ainsi que les erreurs de *perspective* : ne pas prendre une époque pour une autre ; ne pas prétendre connaître le sens ou le fil de l'histoire : la seule chose sûre concernant le futur c'est qu'il est inconnu (disait Keynes).

De même *la subjectivité dans l'appréciation des risques* – notamment à propos de leur gravité perçue et réelle, de l'aversion et de la tolérance qu'ils inspirent – ne doit pas être un facteur de scepticisme ou d'inaction, mais un élément constant d'adaptation et de différenciation des modes d'action.

Se tromper de proportion ou de perspective, prétendre à une objectivité qui n'existe pas, nous exposent à de pires dangers que ceux d'erreurs scientifiques, techniques, administratives, juridiques ou économiques.

C'est dire que notre responsabilité majeure - que nous soyons ingénieurs, urbanistes, chercheurs, administrateurs, entrepreneurs, magistrats, journalistes ou représentants d'associations ou de syndicats professionnels – est proprement politique, au sens où le politique est ce qui concerne le bien commun de la Cité, laquelle couvre à présent, par strates successives, la planète entière. Nul ne peut se soustraire à cette obligation, sous prétexte de sa spécialisation, de son faible pouvoir ou de ses connaissances limitées.

Ainsi « l'action publique face aux risques » (pour reprendre le nom du colloque du CGPC à Lyon en septembre 2004) est-elle la recherche d'une *unité de l'action* :

- Par *l'unité de doctrine* qui fait encore largement défaut ; ce qui ne veut pas dire que nous devons chercher une doctrine monolithique, remplie de fausses certitudes, et dictatoriale ou inquisitrice ; nous venons de voir que plusieurs approches sont compatibles, si elles sont mises en perspective ; en d'autres termes, la cohérence

doctrinale doit être le fruit d'un travail transdisciplinaire, multi-sectoriel et fondée sur une appréhension de toutes les échelles territoriales pertinentes.

- Par *l'harmonisation des pratiques*, dont divers rapports récents soulignent encore le manque cruel, ce qui ne signifie pas leur uniformisation mais des coopérations sans réserves ou arrières-pensées, au-delà de l'esprit de corps ou de territoire ; une telle harmonisation ne peut être plaquée d'en haut ou d'en bas, mais résultera de continuel dialogues au sein des divers composants de la société civile, au sein des administrations publiques et entre la société civile et les pouvoirs publics.

- Et par *l'impartialité (la neutralité n'existe pas) des représentations* – des représentations et des convictions qui ne soient pas dominées par des préjugés politiques, scientifiques ou autres - qui n'exclura pas leur diversité mais évitera l'hégémonie d'un courant d'opinion, qu'il se prétende fondé sur les valeurs de la science, de la raison, de la République ou de toute autre idéologie politique ou religieuse. Impartialité qui ne peut résulter que d'une *éducation du jugement* et non de l'imposition de telle ou telle « vérité ».