

« L'action publique face aux risques », colloque du Conseil général des ponts et chaussées, Vaulx-en-Velin, septembre 2004

Introduction au colloque

Michel Juffé, conseiller du vice-président du CGPC

Nous ne sommes plus au temps où une doctrine unique pouvait s'imposer, car elle rendait compte de tous les aspects de la vie humaine et parfois au-delà. Nous en sommes donc réduits – et c'est le triomphe de l'esprit scientifique – à cheminer dans le champ des possibles, sans certitude absolue. 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. Est-ce à dire que nous devons sombrer dans le relativisme et dans l'indécision ? Je ne le crois pas et vais tenter de le montrer : 1° par une brève lecture de quelques doctrines récentes ; 2° en essayant de tirer quelques leçons de leur mise en perspective.

I. Le conflit des principes

Il n'est pas question de remonter, dans l'histoire des conduites face aux risques, à la plus haute antiquité. Il est pourtant utile de dire, sans y insister, que dès les Tragiques grecs la notion de fatalité est récusée : les hommes paient, parfois très cher, leur imprudence ou leur malveillance. Si les Atrides (Agamemnon et les siens) ou les Labdacides (la famille d'Œdipe) sont accablés de malheurs, si les dieux les frappent sans relâche, c'est suite à leur inconduite.

Venons-en directement à l'année 1979, celle où Hans Jonas publie *Le principe responsabilité*¹. Que nous dit-il ? Que nous sommes enfin capables d'altérer la nature, qu'elle

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

devient menacée et presque sans défense, et devient donc objet de responsabilité. Une responsabilité que Jonas conçoit comme asymétrique : nous sommes tenus de répondre à ce qui est fragile et menacé. Or la menace, dit Jonas, est sans précédent, et c'est elle qui doit nous donner un nouveau principe éthique ; c'est la peur de perdre notre intégrité et celle de notre monde qui doit nous inspirer face aux abus liés à notre pouvoir continuellement croissant. Notons en passant que même si la situation est inédite, le remède préconisé se trouvait déjà chez les prophètes d'Israël, à commencer par Ezéchiel : prévoir et prédire le pire afin de l'éviter. Ainsi que chez les Tragiques, que je viens d'évoquer. Jonas commence par citer le célèbre chant du chœur de *l'Antigone* de Sophocle : « De tous les prodiges de ce monde, le plus grand prodige est l'homme [...] Paroles, pensées agiles, lois qui régissent les cités, tout cela il apprend à le forger lui-même, à se garder des flèches du gel et de la pluie et à prévoir les lendemains imprévisibles. [...] Mais cette ruse et ce savoir qui dépassent toute espérance, l'entraînent tour à tour vers le bien, vers le mal. Forte sera sa cité s'il suit les lois de son pays, s'il respecte les serments et les dieux, mais morte sera sa cité s'il laisse le crime vivre en lui. »²

Cependant Jonas va plus loin, et même aux extrêmes : 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. Il nous propose donc 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 « fondamentalistes » : nos abus nous condamnent à exténuer la vie sur terre, y compris la notre. Il faut donc qu'ils cessent.

Ulrich Beck, avec *La société du risque*, paru en Allemagne en 1986, et traduit en français en 2001, pose en principe que nous sommes en train de passer de la misère à la peur, donc à une société plus proche de celles du Moyen Age, avec ses grandes peurs, que de celle du XIX^e siècle, placée sous le signe de la paupérisation. Une société où, même si les inégalités économiques persistent, tout le monde est égal devant les grandes menaces, telle que celle d'un nuage radioactif (notons que ce livre est paru avant Tchernobyl). Nous sommes passés, dit-il, d'une société traditionnelle à une société industrielle, et à présent cette société se

² Traduction Jacques Lacarrière, Editions du Félin, 1994.

transforme d'elle-même, de manière auto-référentielle, réflexive. Dans cette société le danger est global (disparition globale de la forêt, pollution de l'air et de l'eau, smog, intoxications multiples). Dans cette société, il y a inversion : ce n'est plus l'être qui détermine la conscience (la misère vécue) mais la conscience qui détermine l'être (le danger perçu).

D'où une critique de la techno-science qui n'a rien d'irrationaliste, mais naît du constat que celle-ci ne parvient plus à faire face aux diverses menaces. Notamment en les minimisant (les taux limites, le refus de prendre en compte l'accumulation des toxicités, des mesures de précaution - en cas d'accident nucléaire - très insuffisantes...). « La science s'est transformée en administratrice d'une contamination mondiale de l'homme et de la nature. » (p. 127) Comme l'opinion publique ne suit pas, elle amplifie ou dénie les risques, sans mesure. D'où le problème *politique* majeur : identifier les risques. Comme les savants actuels n'y arrivent pas plus que les politiques, et que les deux ont partie liée, il faut chercher à mettre en place des garanties juridiques, passant par des tribunaux et des médias forts et indépendants et par une autorité politique qui, au lieu d'être soumise à l'idéologie économique, s'engage résolument vers la protection et l'arbitrage, retrouve sa fonction symbolique, au service de la préservation des droits sociaux et démocratiques.

A bien des égards Ulrich Beck est précurseur, voire initiateur. Un fil rouge traverse tout son livre : le *faire*, c'est-à-dire la technique et l'industrie, est le moteur de l'histoire. En cela il se situe dans l'optique progressiste de l'esprit des Lumières ; il en constate et approuve les mutations, même s'il en dénonce les excès. Si les rapports entre la science et la société se modifient, via le système politique, les dangers majeurs pourront être jugulés ou amoindris. Son principe est donc celui de l'auto-limitation du faire par lui-même, avec l'aide de diverses médiations, notamment juridique.

C'est dans une optique similaire, mais avec une ambition plus modeste et plus opérationnelle puisqu'il s'agissait de rendre un rapport au Premier ministre de l'époque, que Philippe Kourilsky et Geneviève Vinay ont rédigé, fin 1999, *Le principe de précaution*³. Constatant que ce principe, issu des problèmes d'environnement dès 1980, s'est étendu à des problèmes de santé publique (notamment à la suite des procès du sang contaminé), ils s'empressent de préciser qu'il ne saurait être assimilé à une exigence de « risque zéro » ou à

³ Editions Odile Jacob, La Documentation française, janvier 2000.

un principe d'abstention. Pour eux, il s'agit d'évaluer la gravité des risques et de leur probabilité de se réaliser, et d'être vigilant quant aux décisions et à leurs effets. Kourilsky et Vinay sont précis, définissent soigneusement leurs termes. Ils prennent notamment la précaution de parler d'attitude de précaution, propre aux risques incertains, en complément de la prévention, qui a trait aux risques certains, mais dont l'occurrence reste probabiliste, pour coiffer les deux du véritable principe, celui de la *prudence*, ainsi définie : « 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) N'oublions pas qu'Aristote qualifiait déjà la prudence comme la vertu du gouvernant et l'opinion vraie celle du gouverné. « Car le gouverné est comme le fabricant de flûtes, alors que le gouvernant est comme le flûtiste qui les utilise. »⁴ (p. 220). Nous reviendrons plus loin sur l'opinion vraie.

Pour nos auteurs les principaux mérites de ce principe de précaution ainsi entendu sont de quatre sortes : répondre aux défaillances de la prévention, développer le débat public, accroître la responsabilité collective face aux générations futures, affiner la perception de l'acceptabilité des risques. S'ensuivent des réflexions sur les diverses phases d'action dans la lutte contre les dangers de toute nature, condensées en « dix commandements de la précaution », dont voici les deux premiers :

« I. Tout risque doit être défini, évalué et gradué.

« II. L'analyse des risques doit comparer les différents scénarios d'action et d'inaction » (p. 56)

L'augmentation considérable de la recherche pluridisciplinaire sur les risques est vivement recommandée, en séparant toutefois l'expertise strictement scientifique d'une expertise plus large incluant les « acteurs sociaux ». En revanche, souligne le rapport, la situation juridique est moins claire puisque ce principe n'a aucune valeur normative et que les magistrats usent de tout un arsenal qui va de l'homicide involontaire à la responsabilité sans faute.

II. Une mise en perspective

⁴ *Les politiques*, Garnier-Flammarion, 1990.

J'ai choisi trois auteurs qui admettent tous le même postulat : « Le savoir engendre le pouvoir. » Tous s'accordent à reconnaître que c'est par la connaissance que l'on peut résoudre les problèmes de sécurité et les autres. Leur divergence porte sur la nature et l'usage du savoir.

Observons que de l'un à l'autre, on passe d'une extrême méfiance envers la science, à une demande d'auto-critique de la science et pour finir à une grande confiance en la science telle qu'elle est. Ce n'est pas une coïncidence si Jonas prend un ton apocalyptique (nous vivons dans une société sans précédent et qui s'autodétruit), si Beck perçoit une révolution dans la modernité et si Kourilsky et Vinay trouvent une continuité entre nouveaux et anciens principes. Il n'y a pas lieu de trancher entre les trois (sans parler de toutes les thèses que, faute de temps, je n'ai pu mentionner), et nous pouvons admettre qu'il y a une part de vrai en chacun : les Dr. Folamour existent, même s'ils sont rares et rarement en position de pouvoir ; il est vrai que sur terre, la nature est de plus en plus artificialisée, donc les sociétés ont de moins en moins un « en-dehors » d'elles ; enfin, quels que soient les critiques et les errements, le mouvement général de la science depuis vingt-cinq siècles est tout de même celui d'une plus grande lucidité et d'une plus grande efficacité.

Même si nous redoutons de grandes catastrophes, nous ne sommes pas aussi impuissants qu'il y a quelques siècles face aux grandes famines, épidémies, changements climatiques et maladies diverses. C'est dans le monde entier que l'espérance de vie croît, avec de très grandes inégalités – la société de la misère n'est pas close, et l'emporte nettement sur la société de la peur -, dans de nombreux endroits le confort matériel atteint des niveaux impensables il y a encore cinquante ans et la quantité de travail à fournir en une vie a singulièrement baissé. Les pires dangers restent encore ceux des guerres et des répressions politiques, religieuses et ethniques. C'est ensuite ceux d'une division internationale du travail, qui continue à provoquer beaucoup de morts et de handicaps permanents. C'est enfin ceux de la malnutrition ou de la sous-nutrition qui affecte encore des centaines de millions de personnes, aggravée par les maladies endémiques que l'on ne sait ou que l'on ne se donne pas les moyens de combattre : paludisme, sida, etc. C'est d'ailleurs en partie notre relative impuissance face à ces dangers extrêmes, que nous mettons en avant les dangers de moindre ampleur ou aux effets moins massifs. Ce sont des dangers – tels que les effets des changements climatiques, la pollution de l'air et de l'eau, l'intoxication chimique et

alimentaire, l'irradiation nucléaire, les séismes, inondations et incendies, voire le terrorisme international - qui sont plus à notre portée et sur lesquels les citoyens attendent légitimement de forts progrès dans la prévention, la précaution et la réparation.

J'aurai donc tendance à imiter ce juge rabbinique qui donnait raison à tout le monde :

- 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 : 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.

En dépit de la diversité des « principes » et des pratiques, toute l'action à mener en matière de risques et dangers, de dommages et de préjudices, repose *in fine* sur un seul principe fondamental : « protéger les populations »⁵ contre toute atteinte à leur intégrité physique et mentale. C'est ce que réaffirme solennellement la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, qui place en tête le respect de la dignité et de l'intégrité de chaque personne. C'est ce que nous ne devons pas oublier au moment où nous entrons dans l'analyse des divers moments de l'action (veille, prévention, secours, réparation et indemnisation...), dans les diverses techniques relatives à tel ou tel risque ou dommage possible, et dans l'assignation des diverses responsabilités. « Protéger les populations » n'est pas une mission de ministères spécialisés (défense, intérieur, santé, équipement, industrie...) mais *la tâche première de l'ensemble des pouvoirs publics*, d'où le rôle primordial de

⁵ Cf. l'Art. 1^{er} et l'annexe de la loi du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile, J.O. du 17 août 2004.

l'interministérialité : protéger est ce qui permet de durer, de se développer, de se diversifier et de créer ou d'inventer. Sans stabilité, sans abri permanent, sans institutions pérennes, toute société serait vouée à une très grande dépense d'énergie pour assurer sa seule survie, n'autorisant ni travail différencié, ni œuvre élaborée. Ce n'est pas une mode politique ou médiatique qui remet au premier plan les questions de sûreté et de sécurité, c'est un retour à une conscience aiguë de ce qui fait le fondement des sociétés : *leur continuité*.

Je m'en suis jusqu'ici tenu à un propos très général, voire trop philosophique pour certains, pour tracer à grands traits les perspectives où nous nous inscrivons, non seulement dans ce colloque, mais en termes d'action publique à venir, au niveau français, sûrement européen et peut-être au niveau mondial. 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) et plus encore 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) . Se tromper de proportion ou de perspective nous expose 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. De même *la subjectivité dans l'appréciation des risques* - leur gravité perçue et réelle, l'aversion et de la tolérance qu'ils inspirent et autres facteurs psychologiques et sociologiques – ne doivent pas être des facteurs de scepticisme ou d'inaction, mais des éléments d'adaptation et de différenciation des modes d'action.

Ainsi « l'action publique face aux risques » 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 ; et nous venons de voir, à travers trois types de discours,

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, multisectoriel 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 *la laïcité des représentations*, qui n'exclura pas leur diversité mais évitera l'hégémonie ou la domination 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. Laïcité qui rejoint l'idée « d'opinion vraie », laquelle ne peut résulter que d'une éducation du jugement et non de l'imposition de telle ou telle « vérité ».

Et c'est sans doute *cette troisième tâche qui mérite le plus d'attention*, car les dirigeants et les experts sont soumis à la pression de l'opinion publique et, si elle erre, ils errent avec elle, quel que soit l'arsenal juridique ou scientifique dont ils disposent. Or, *l'opinion vraie n'a rien de spontanée et le bon sens se construit* : par le déploiement des débats publics et la consultation des citoyens, par la pluralité et la confrontation des points de vue d'experts, par le développement de l'expertise à large spectre et la collégialité de ses avis, par l'obligation que doivent se donner les législateurs et les autres décideurs politiques à expliciter leurs options et à en discuter publiquement, et enfin par une éducation des citoyens et habitants à la prise de parole publique, étayée et argumentée – bien au-delà des sondages d'opinion - afin qu'elle soit entendue et prise en compte par les divers composants de la puissance publique.