

(ex-Les séminaires de l'Iddri n° 7)

Crises et précaution

Olivier Godard et Patrick Lagadec
(CNRS ; Ecole polytechnique)

Olivier Godard et Patrick Lagadec (Laboratoire d'économétrie, unité mixte 7657 du CNRS et de l'Ecole polytechnique) ont présenté

cette communication lors de la conférence qu'ils ont donnée, le 19 mars 2002 à Paris, dans le cadre du séminaire Economie de l'environnement et du

développement durable, co-organisé par l'Iddri et le MEDD.

Les séminaires de l'Iddri, n° 7

Crises et précaution

Olivier Godard et Patrick Lagadec
Laboratoire d'économétrie,
unité mixte 7657 du CNRS et de l'Ecole polytechnique

*Conférence donnée à Paris, le 19 mars 2002, dans le cadre
du séminaire Economie de l'environnement et du
développement durable, coorganisé par le Medd et l'Iddri.*

© Iddri, 2003.

Diffusion : 6, rue du Général Clergerie - 75116 Paris - France
Téléphone : 01 53 70 22 35 - iddri@iddri.org - www.iddri.org

Conception : Ulys communication

Sommaire

Avant propos	5
Introduction générale	7
<i>Olivier Godard</i>	
Le principe de précaution, de l'approche apocalyptique à l'approche proportionnelle	10
<i>Olivier Godard</i>	
Le modèle de Hans Jonas	11
Comment comprendre la proportionalité constitutive du principe de précaution ?	16
La prévention et la gestion des crises	29
<i>Patrick Lagadec</i>	
Le monde de la crise deux défis	29
Crises : de l'exception à la norme	37
Réponses : des frontières à passer	40
Notes	45

Avant-propos

Précaution, crises : quels liens unissent ces deux notions ? Vont-elles de pair ou s'excluent-elles l'une l'autre ? A peine le principe de précaution s'infiltrait-il, à partir de la fin des années 80, dans l'ordre juridique international puis communautaire et interne, que la question était posée.

Le rôle du principe de précaution est d'éviter les crises, estiment les uns : s'il constraint à s'attacher de façon précoce à identifier les risques écologiques et sanitaires liés aux produits, aux technologies et aux activités humaines, c'est bien pour anticiper les catastrophes.

L'effet du principe de précaution sera exactement inverse, dénoncent les autres : en prétendant éviter les crises, il en stimulera d'autres, d'une nature différente. D'abord, en servant de paravent à des velléités protectionnistes, il attisera les conflits commerciaux entre Etats. Ensuite, en véhiculant du risque l'image d'un fléau à combattre à n'importe quel prix, non seulement il nous enfermera dans l'immobilisme, entraînera des retards de développement et des pertes économiques considérables mais, plus profondément, il stimulera la mésentente entre les citoyens et leurs représentants, accusés de n'avoir pas tout mis en œuvre pour assurer la sécurité maximale. De fait, l'épreuve

du temps paraît donner raison à cette seconde interprétation. Qu'il s'agisse de la viande aux hormones, de la vache folle, de l'amiante ou des OGM, le principe de précaution cristallise les conflits commerciaux et suscite des controverses sociales sans précédent.

Mais ces désordres-là ne sont-ils pas salutaires ? Ne nous auront-ils pas obligés, plus que jamais par le passé, à nous interroger de façon pragmatique sur les modalités d'articulation entre santé et environnement d'un côté, économie et développement de l'autre ?

C'est bien le sentiment qu'inspire la présente intervention à deux voix. Olivier Godard – dont les propos sont loin d'être démentis par l'évolution juridique –, y montre comment le principe de précaution n'est pas cet épouvantail qui conduit à un comportement frileux, annihile l'esprit d'entreprise, la prise de risque et le développement. Sa mise en œuvre doit être encadrée par des balises, destinées à faire en sorte que le principe ne soit pas dilué dans de multiples applications inconsidérées ou dangereuses. Mais il n'en doit pas moins constituer un outil décisif pour anticiper les risques et les crises poursuit-il, pour éviter, en d'autres termes, ce que Patrick Lagadec traduit par la surprise, l'aberrant, la crispation sociale, le basculement irréversible.

Des crises, il y en aura certes toujours, le principe de précaution ne permettra pas de toutes les prévenir. La gestion de crises, leur simulation, le retour d'expérience, la veille et autres « observateurs stratégiques », dont Patrick Lagadec a fait sa spécialité, ont donc encore de beaux jours devant eux. Mais au moins, plutôt que d'attendre que les catastrophes n'apparaissent pour tenter *a posteriori* de les traiter, plutôt que d'estimer, en somme, que le risque s'impose inéluctablement à nous, on se sera donné les moyens de le prévenir, à tout le moins d'y réfléchir, ce qui n'est pas du tout la même chose.

Christine Noiville

Introduction générale

Olivier Godard
CNRS

Crises et précautions... On peut s'interroger sur les bonnes raisons ou sur les raisons plus ou moins anecdotiques pour lesquelles ces deux termes ont été « accolés » pour ce séminaire. Patrick Lagadec et moi allons présenter les problématiques associées à chacun d'eux. Peut-être ce rapprochement va-t-il de soi à première vue ? Après tout n'est-ce pas la même chose qui se joue ? Le but de la précaution n'est-il pas d'éviter les crises ? N'y a-t-il pas, sinon une identité, du moins une continuité forte entre l'approche en termes de crises et l'approche en termes de précaution ?

En fait, après avoir réfléchi et discuté de ces questions, Patrick Lagadec et moi sommes parvenus à la conclusion qu'il s'agissait de deux univers très différents. Au-delà d'une apparence trompeuse de convergence, il existe de fortes tensions entre une approche de prévention et de gestion de crises et la mise en œuvre raisonnée du principe de précaution. C'est pourquoi le thème que nous avons choisi comme fil conducteur est le suivant : chercher à prévenir des risques ou chercher à prévenir des crises ou bien, autre formulation, viser des risques potentiels qui sont des risques de dommages ou viser des risques poten-

tiels qui sont des risques de crises –, cela conduit à des logiques de décision qui ne sont pas du tout les mêmes. Nous proposons également une seconde idée directrice : pour prévenir les situations de crise et se prémunir eux-mêmes contre une mise en cause de leur responsabilité ou de leur légitimité, ou par opportunisme stratégique dans le jeu de la concurrence, des acteurs, notamment des entreprises, peuvent être conduits à prendre des initiatives contraires à l'intérêt public dans la gestion raisonnée de risques collectifs.

Un exemple est utile pour concrétiser cette proposition : afin de conserver ou d'étendre leurs débouchés, en particulier dans le contexte de l'ouverture des marchés en Europe, certaines firmes agroalimentaires, ensuite relayées par la grande distribution, ont pris des mesures restrictives à l'endroit de leurs fournisseurs de légumes au motif de l'épandage, sur leurs terres, de boues de stations d'épuration. Ils ont imposé de nouveaux cahiers des charges à ces fournisseurs visant à écarter ceux qui accepteraient l'épandage. Ces mesures ont été prises au nom de la crainte que les consommateurs se détournent de produits qui auraient été cultivés sur des sols ayant reçu des épandages et qui pourraient, de ce fait, contenir des éléments toxiques ou véhiculer des menaces encore inconnues pour la santé. Ces initiatives privées peuvent aboutir à condamner une des voies importantes de valorisation et d'élimination des déchets issus des stations d'épuration, et donc à obliger de recourir à une autre solution – l'incinération après assèchement des boues. Or, il n'a pas été démontré que, du point de vue de la sécurité environnementale et sanitaire, cette solution soit supérieure à l'épandage. En revanche, son coût est à peu près deux fois plus élevé et viendrait grever les finances locales. En l'état du système de gestion des déchets et de traitement de la pollution et de l'analyse comparative des risques (notamment en prenant en compte l'absence de mesures d'exclusion vis-à-vis de l'épandage de lisiers porcins), il n'est pas dans l'intérêt public d'écarter totalement la solution de l'épandage. Mais la diffusion d'une logique d'entreprise visant à se prémunir contre des crises possibles dues à la défection des consommateurs résultant d'incertitudes sur la nocivité éventuelle des résidus, etc. peut rapidement conduire à un tel abou-

tissement. Il y a ici, à mon sens, une double tension qui pourra être repérée dans la suite de nos présentations respectives. D'où mon choix, pour parler de la précaution, d'accentuer ce en quoi il y a contraste avec la prévention des crises.

Cette présentation comporte deux parties. La première est consacrée à la précaution et sa responsabilité en incombe à Olivier Godard. Elle comprendra d'abord une critique de l'interprétation apocalyptique de la précaution issue de la transposition du « principe responsabilité » de Hans Jonas, puis un examen de la question de la proportionnalité. La seconde est dédiée à la prévention et à la gestion de crises ; elle incombe à Patrick Lagadec. Elle soulignera le besoin d'autres repères et d'autres compétences que pour la précaution.

Le principe de précaution, de l'approche apocalyptique à l'approche proportionnée

Olivier Godard

CNRS

Chacun, aujourd’hui, a entendu parler du principe de précaution. En France, c’est la loi Barnier de renforcement de la protection de l’environnement qui a introduit en 1995 ce principe dans le droit interne de l’environnement comme l’un des principes qui devaient inspirer les actions de protection, de restauration, de gestion des ressources et des milieux naturels. Ce principe est défini en ces termes : il s’agit du principe « *selon lequel l’absence de certitudes, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment, ne doit pas retarder l’adoption de mesures effectives et proportionnées visant à prévenir un risque de dommages graves et irréversibles à l’environnement, à un coût économiquement acceptable* ».

Sans m’attarder ici sur cette définition qui exprime bien la conception proportionnée du principe de précaution, qui sera examinée dans un second temps, je voudrais d’abord m’intéresser aux fondements philosophiques le plus souvent attribués au principe de précaution, à savoir le principe responsabilité proposé par le philosophe allemand Hans Jonas. Aux yeux de certains, le principe de précaution ne serait que la mise en œuvre pratique de la construction philosophique proposée par Jonas autour d’une nouvelle approche de la responsabilité humaine qui s’étendrait à la

nature tout entière au nom de la préservation de l'humanité, tout à la fois dans son existence physique et dans ce qui constitue son essence. Sur ce fond, Jonas proposait un modèle de l'action autour d'une « heuristique de la peur », que tout un chacun assimile à la précaution. Après avoir caractérisé ce modèle, j'essayerai de montrer qu'il ne peut en rien fonder le principe de précaution et qu'il faut chercher à ce dernier une tout autre démarche. Cela nous conduira à la question de la proportionnalité, que le législateur français, avec beaucoup d'opportunité, a placé au cœur de la définition dudit principe. En effet, le principe de précaution demande des « mesures effectives et proportionnées », nous dit la loi. Qu'est-ce à dire ?

Le modèle de Hans Jonas ou l'impasse de l'approche apocalyptique de la précaution

Voici les éléments essentiels du modèle de Jonas¹ : l'enjeu central est la survie de l'humanité qui pourrait être mise en cause soit à la suite d'une destruction massive de l'environnement, soit par une évolution technique ou sociale qui altérerait l'essence même de l'humain – dans ce second cas, Jonas pensait naturellement à ce qui pourrait arriver du côté du nucléaire ou du biologique. Face à cet enjeu, qui est l'enjeu par excellence, Jonas pose un impératif moral catégorique et absolu : l'obligation de ne rien faire qui puisse mettre en jeu la survie de l'humanité sous l'un de ces deux modes. Ce que j'interprète comme l'énoncé d'une règle d'abstention, que j'appelle la règle d'abstention n°1. Pour Jonas, il n'y a absolument pas lieu de prendre en compte les bénéfices ou les avantages qui pourraient être obtenus en contrepartie de risques de type apocalyptique ; il faut seulement s'abstenir, sans prendre en considération la probabilité ou la plausibilité des différentes issues possibles. La règle de comportement doit donner substance à cette idée que la possibilité même d'une évolution apocalyptique doit amener en toute circonstance à renoncer à l'action qui pourrait aboutir à ce résultat.

Cependant, Jonas avait pris le soin d'indiquer que l'impératif moral qu'il mettait en avant ne valait sous cette

forme que lorsqu'était en jeu une possible issue apocalyptique pour l'humanité. Jonas lui-même notait que cette règle n'était pas valable pour les actions qui n'auraient pas ce potentiel apocalyptique. Il est donc essentiel dans son modèle de pouvoir distinguer, parmi toutes les actions humaines, celles qui ont un tel potentiel et celles qui ne l'ont pas.

Troisième élément du dispositif de Jonas : l'idée que la science souffrira toujours d'un déficit structurel dans la prévision des conséquences lointaines des développements technologiques et des actions qui y trouveront appui. Le développement technologique déborde toujours la capacité des hommes à prévoir, évaluer et maîtriser ses conséquences. La science est toujours en retard sur la technologie. Certes, Jonas ne tourne pas le dos à la science, il ne proclame pas son inutilité et ne prône pas une attitude anti-scientifique. En cela il ne se rattache pas à une idéologie postmoderne. Il préconise même le développement d'une science du futur, la « futurologie comparative », qui viserait à prévoir autant que possible l'ensemble des risques que les hommes créent par la technologie de masse. Dans le même temps, il reconnaît par avance que cet effort sera toujours insuffisant. D'où la nécessité à ses yeux de recourir de façon complémentaire à l'imagination et à la sensibilité, afin d'assumer ce que la science ne permet pas de faire. Cela le conduit à la clef de voûte de son modèle : l'heuristique de la peur comme vecteur de la prise en compte des risques d'issues potentiellement apocalyptiques du devenir humain. Il s'agit par l'imagination et la sensibilité de rendre actuelle la menace apocalyptique qui pèse sur l'humanité, alors même que l'avenir n'a pas de lobbies pour le défendre. L'effroi ainsi ressenti devrait conduire les hommes contemporains à s'abstenir d'amorcer les enchaînements fatals, retrouvant pour des sociétés sécularisées un rôle tenu par le sacré dans les sociétés où l'instance religieuse occupe une position centrale.

Le livre de Jonas est le livre de philosophie qui a été le plus vendu ces dernières années. Il s'est imposé comme une des contributions majeures à une pensée morale prospective qui intègre le rapport au monde et la dimension écologique de la condition humaine. Et pourtant, je mets en doute la validité du modèle proposé pour penser la

précaution. Le point d'achoppement du modèle de Jonas, ce sur quoi s'effondre sa cohérence interne, réside dans l'incapacité à distinguer les actions à potentiel apocalyptique des autres, alors que cette capacité est essentielle au déploiement pratique de ce modèle.

Pour le montrer, considérons quatre cas qui, ensemble, couvrent les situations possibles. Dans un premier cas (A), aucune action humaine n'a de potentiel apocalyptique. Dans le deuxième (B), seules quelques rarissimes actions ont ce pouvoir. Troisième cas (C), les actions aux conséquences potentiellement apocalyptiques sont nombreuses et variées, mais toutes ne sont pas dans cette catégorie. Dernier cas (D), toute action est finalement potentiellement apocalyptique à un horizon indéterminé. Précisons que, pour Jonas, il n'y a pas d'horizon temporel précisé ; la responsabilité morale des hommes, qui doivent se faire les gardiens de l'humanité et du monde, s'étend à la totalité du temps historique.

Examinons ces différents cas. Pour les cas A et D, la règle d'abstention de Jonas est dénuée de pertinence. Pour le cas A, c'est par construction, puisque aucune action n'est capable d'avoir le potentiel apocalyptique qui est la cible de Jonas. Ce cas est cependant intéressant pour tous ceux qui s'intéressent à la mise en œuvre du principe de précaution : il leur faut trouver des repères et des règles de décision pour des actions pouvant (idée de risques potentiels, non avérés) avoir des dommages graves, mais pas apocalyptiques. Le cas D est évidemment plus intéressant pour la discussion du modèle de Jonas. C'est celui où toute action peut mener à une issue apocalyptique. Pour saisir comment cela pourrait être possible, il suffit d'évoquer la métaphore de « l'effet papillon », qui résume le comportement de systèmes dont la dynamique est très sensible aux conditions initiales. Selon cette métaphore, un battement d'aile de papillon en Asie peut provoquer un cyclone à l'autre bout de la terre. Si toutes les actions humaines sont des battements d'aile de papillon qui peuvent provoquer l'apocalypse à l'autre bout du temps, on aboutit à une situation que je qualifie de nivellement par le pire. Dans ce cas, toute action comprend en elle-même la possibilité d'aboutir au pire, ici à une évolution apocalyptique pour l'humanité. L'implication en est immédiate : la référence à l'apoca-

lypse devient inutile pour choisir une action parmi d'autres. On peut méditer sur la condition humaine et son destin apocalyptique, mais, en termes concrets, du point de vue d'une action publique à engager, la règle d'abstention de Jonas ne permet pas de choisir ; ce n'est pas un critère pertinent, car on ne peut pas imaginer que la solution soit d'empêcher toute action, c'est-à-dire d'amener l'humanité au suicide pour mieux sauvegarder l'avenir de l'humanité. Il faut trouver autre chose...

J'entends tout de suite les objections : ce cas D, pas plus que le cas A, n'a de pertinence pratique et c'est à bon compte que j'écarte la règle d'abstention prônée par Jonas. Alors, examinons les deux autres cas : les cas B et C. Ces deux cas supposent une compétence essentielle : que les hommes parviennent à distinguer les actions qui ont, et celles qui n'ont pas, un potentiel apocalyptique. Or, au sein même du modèle de Jonas, c'est précisément ce qu'il n'est pas possible de postuler. De façon structurelle et non passagère et remédiable, la science, nous dit Jonas, est incapable de prévoir l'ensemble des conséquences à terme de nos actions qui se moulent dans le développement technologique. Nous connaissons l'argument de Karl Popper : ne pas avoir invalidé un énoncé par un test ne peut pas être pris pour la validation de cet énoncé ; l'absence de preuve de quelque chose n'est pas la preuve de l'absence. Quand bien même les hommes parviendraient à imaginer des évolutions, des scénarios, même très compliqués, qui déboucheraient sur une issue apocalyptique à partir d'une action donnée, ils ne sont pas en position d'avoir la certitude que d'autres actions ne mèneraient pas, elles aussi, à une issue apocalyptique par des voies qu'ils n'ont su repérer ni par la science ni par l'imagination. Mais alors, faute de cette certitude, il leur faut attribuer un potentiel apocalyptique à toutes les actions dont ils ne peuvent écarter de façon certaine qu'elles en soient dotées. La conséquence de cela est que les cas B et C sont en fait rabattus sur le cas D : toute action, finalement, doit être tenue pour potentiellement apocalyptique puisque les hommes n'ont pas la capacité de distinguer de façon certaine entre les classes d'action. Cette incapacité rend la référence à la possible apocalypse inutile dans tous les cas, du moins si l'on s'en tient à la formulation de la règle d'abstention avancée par

Jonas. La structure même de la règle « ne rien faire qui puisse, etc. » est inappropriée pour penser la prévention des risques sous l'égide de la précaution.

Pourquoi avoir donné tant d'importance au modèle de Jonas dans une discussion sur la précaution ? Parce que, au-delà des invocations au titre des fondements, un certain nombre d'acteurs du débat sur la précaution ont emprunté à Jonas la structure de sa règle d'abstention, mais en remplaçant la référence à l'évitemennt de toute issue apocalyptique par celle à l'évitement de tout dommage. Cette règle devient alors : « ne rien faire qui puisse créer un dommage ». En France, cette adaptation s'est déroulée en plusieurs temps. Il y eut d'abord cette formulation rendue célèbre, il y a déjà plusieurs années, par un Commissaire de la République rapportant devant le Conseil d'Etat et avançant, à propos de l'affaire du sang contaminé, qu'en l'absence de certitudes, une hypothèse non invalidée devait être tenue pour valide. C'est la transcription exacte de l'une des demandes de Jonas : « *nous devons traiter ce qui certes peut être mis en doute, tout en étant possible, à partir du moment où il s'agit d'un possible d'un certain type [apocalyptique, note de O. G.] comme une certitude en vue de la décision* » (p. 62). La possibilité même d'une issue apocalyptique doit être considérée comme une certitude du point de vue de l'action. Une telle formulation, que certains croient être la bonne prémissse du principe de précaution, n'est pas défendable, nous l'avons vu, s'agissant du potentiel apocalyptique que recèlerait une action, puisqu'elle conduit à rejeter toute action pour laquelle il y a doute, c'est-à-dire quand il y a incapacité à discerner, à un stade précoce, les actions qui ont un potentiel apocalyptique, et seulement celles-ci. Elle l'est encore moins lorsque la référence apocalyptique est abandonnée et qu'il est avancé que, sous l'égide de la précaution, toute hypothèse non invalidée doit être tenue pour certaine et que face à une certitude de dommage, quelle que soit son ampleur, la règle de précaution imposerait l'abstention. Or, c'est le second pas qui avait été franchi par le Conseil d'Etat à l'occasion de ses réflexions sur le droit de la santé publiées dans son rapport public de 1998. Le principe de précaution y était caractérisé de la façon suivante : « *Ce nouveau concept se définit par l'obligation pesant sur le décideur public*

*ou privé de s'astreindre à une action ou de s'y refuser en fonction du risque possible. Dans ce sens, il ne lui suffit pas de conformer sa conduite à la prise en compte des risques connus. Il doit, en outre, apporter la preuve, compte tenu de l'état actuel de la science, de l'absence de risque »². L'exigence de « preuve de l'absence de risque », rejoignant l'exigence constamment formulée par l'association Greenpeace d'une preuve de l'innocuité préalable à toute autorisation, est ici désignée comme constitutive du principe de précaution ! L'atténuation apportée par la mention « *compte tenu de l'état actuel de la science* » est sans portée dès lors que toute hypothèse non invalidée devrait être tenue pour valide et que toute possibilité devrait être tenue pour une certitude. La lecture du rapport montre en fait que cette définition repoussoir, totalement étrangère à l'esprit et à la lettre de la définition légale retenue par la loi Barnier, n'avait finalement pour objet que de permettre aux rapporteurs de conclure au rejet du principe de précaution comme nouveau fondement de la responsabilité médicale. Mais cet usage tactique d'une définition indéfendable du principe de précaution a fait des dégâts considérables en accréditant que le principe de précaution était ce qui était contenu dans cet énoncé. Ces éléments révèlent l'empreinte de la règle d'abstention de Jonas sur le débat public touchant à la précaution, en dépit du caractère incohérent et impraticable de cette règle dans son contexte intellectuel d'origine et de son caractère indéfendable comme norme publique dans le contexte de la prévention de risques non avérés susceptibles d'être graves mais non apocalyptiques.*

Comment comprendre la proportionnalité constitutive du principe de précaution ?

Les arguments de la proportionnalité

L'idée de proportionnalité est inscrite au cœur de la définition légale du principe de précaution en France (loi Barnier de 1995, puis Code rural et Code de l'environnement). C'est également le cas des textes européens de référence : la communication sur le principe de précaution de

la Commission européenne de février 2000, et la Résolution sur le principe de précaution adoptée par les chefs d'Etat et de gouvernement à l'issue du Sommet européen de Nice, en décembre 2000. Elle a pour premier effet d'affirmer que le principe de précaution ne se réduit pas à l'adoption de mesures d'interdiction, alors que c'est l'hypothèse implicite des questions posées en situation par différents commentateurs : faut-il appliquer le principe de précaution ? Sous-entendu : faut-il interdire ? Le principe de précaution ouvre en fait un éventail de mesures possibles, de l'organisation d'une veille scientifique ou épidémiologique à l'interdiction définitive en passant par différentes actions d'information, de recherche, d'incitation (par exemple une taxe sur le carbone pour réduire le risque climatique planétaire) et de restriction (soumission de certains produits à des procédures particulières d'évaluation préalable avant l'autorisation de mise sur le marché, par exemple pour les OGM).

Quels sont les éléments qui doivent entrer en jeu dans cette appréciation de la proportionnalité des mesures de précaution ? D'abord, la gravité anticipée du risque en question, telle qu'on peut l'appréhender en l'état des connaissances (fourchette de valeurs sur différents indicateurs des dommages). Ensuite, l'objectif de sécurité que se donnent les pouvoirs publics ; tous les textes européens nous disent qu'il est élevé. Troisième élément, certes classique, mais dont il est particulièrement important de souligner la présence légitime dans le contexte de la précaution : le coût des mesures de précaution. Il y a des mesures qui ne coûtent pas cher, il y en a qui coûtent très cher. Cela intervient légitimement dans le choix des mesures. Les coûts à prendre en compte ne sont pas seulement les dépenses directes qu'impliquent telle ou telle mesure, mais s'étendent aux avantages auxquels la collectivité pourrait renoncer par précaution. Ainsi, il peut être légitime d'interdire une substance pour des usages disposant de substituts praticables et de maintenir l'autorisation pour des usages qui sont dépourvus de tels substituts.

Nous avons jusqu'ici affaire à un tableau classique pour un économiste, puisqu'il s'agit d'une démarche conforme à l'esprit de l'analyse coûts-avantages. Sur le plan intellectuel, on n'avait *a priori* pas besoin du principe de précau-

tion pour formuler ces idées. Il en va autrement sur le plan des rapports entre l'Etat et les agents privés : selon le principe de la liberté d'entreprise, il appartenait jusqu'à maintenant aux agents économiques et non à l'Etat de déterminer, par le calcul, l'opportunité d'un développement particulier (nouveau produit, nouvelle technique), de juger si les avantages escomptés justifiaient cet engagement et de prendre leurs risques d'entrepreneur. Désormais, du fait de la possibilité de risques collectifs identifiés pour l'environnement et la santé, l'Etat peut intervenir légitimement dans l'appréciation du bien-fondé des engagements privés au-delà des secteurs précis pour lesquels cette pratique était admise (médicaments, par exemple) : afin d'apprécier si les risques méritent d'être courus ou doivent être refusés, l'instruction des actions génératrices d'un risque potentiel doit s'étendre aux avantages attendus de ces actions et ne pas se cantonner aux seuls risques de dommages pour des tiers ; les innovations pouvant créer de nouveaux risques doivent être passées au crible de leur utilité potentielle pour pouvoir apprécier les risques en question.

Le quatrième élément est plus spécifique de la démarche intellectuelle du principe de précaution. Il s'agit de la plausibilité scientifique ou, autre formulation, du degré de consistance scientifique des hypothèses de risque. La précaution s'intéresse en effet à un espace borné à ses deux extrémités. D'un côté, on a l'état d'ignorance. Le principe de précaution ne peut rien pour l'ignorance ! C'est pour cette raison que, quoi que certains en aient dit, le principe de précaution n'a rien à faire avec ce qu'on appelle en droit le « risque de développement ». Ce concept juridique désigne la perspective que des produits ou des techniques engendrent des dommages, qui seront constatés après-coup, mais dont l'existence est scientifiquement indécelable au moment où le produit est mis en circulation ou l'équipement technique mis en service. Le législateur français en a fait un motif d'exonération de la responsabilité civile, sauf dans certains cas particuliers mettant en jeu des produits dérivés du corps humain. L'autre borne du domaine de la précaution est le risque avéré, le risque dont l'existence même est scientifiquement élucidée, le plus souvent empiriquement constatée, et où seul demeure l'aléa sur la réalisation du risque, généralement

appréhendé en termes de probabilités. Les risques avérés sont les risques classiques qui font notamment l'objet d'une connaissance statistique, comme les risques traditionnels d'inondation, les risques automobiles, etc. Ces risques classiques, qui sont l'objet de politiques de prévention et qui peuvent être ordinairement couverts par l'assurance, ne relèvent pas non plus du principe de précaution. Le domaine de pertinence du principe de précaution se situe entre l'ignorance et le risque avéré.

Entre ces deux bornes, il y a toute une graduation de l'état des connaissances sur des risques identifiés comme possibles sans être avérés, depuis la simple conjecture scientifique « Tiens, si ... » jusqu'à « Il y a convergence des modèles théoriques et des indices empiriques pour rendre très plausible l'existence du risque que... ». Je ne vais pas considérer tous les grades intermédiaires qu'il serait judicieux de prendre en compte. Il y a en particulier les hypothèses pour lesquelles on dispose d'une modélisation théorique mais pas de confirmation empirique.

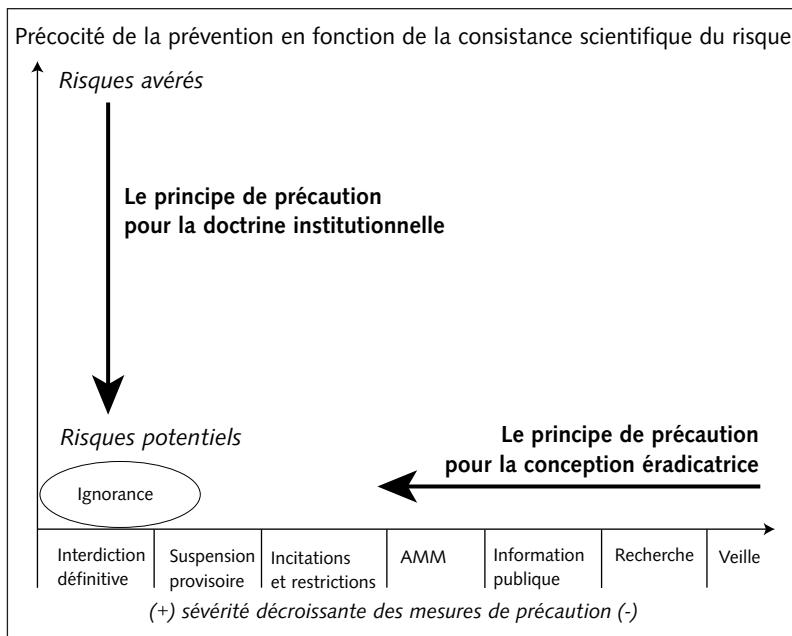
Il n'est pas possible de donner les mêmes conséquences, en termes d'action de précaution, à toutes ces situations. Entre la simple conjecture et l'hypothèse jugée très plausible mais pas encore prouvée, il y a évidemment des différences considérables. La question posée est alors : comment organiser la correspondance entre la graduation de la consistance des hypothèses de risque et la graduation de la sévérité des actions de précaution que l'on peut prendre ?

Comment doit jouer l'inégale plausibilité scientifique des hypothèses de risque ?

Deux vues s'opposent en fait sur cette question. Il y a celle qui émane de ce que j'appelle la doctrine institutionnelle, telle qu'on la trouve énoncée dans le rapport Kourilsky-Viney au Premier ministre³ ou dans les textes de la Commission européenne. Elle insiste sur le fait que pour mettre en œuvre des mesures sévères de précaution il faut que les hypothèses de risque soient devenues suffisamment plausibles. Cela signifie que, toutes choses égales par ailleurs, la sévérité des mesures de précaution doit être d'autant plus grande que les hypothèses sur l'existence du risque ont une plausibilité élevée. Il y a un autre point de

vue, défendu par certains experts, mais qui correspond aussi à un sentiment courant, notamment repris par les médias en situation de crise, qui consiste à demander des mesures d'autant plus sévères que l'incertitude scientifique est plus grande et donc que la plausibilité des hypothèses de risque est plus faible. La question est donc posée. Faut-il, au nom du principe de précaution, prendre des mesures d'autant plus sévères que la plausibilité scientifique du risque est élevée ou que cette plausibilité est faible ?

Figure 1. Précaution raisonnée et précaution éradicatrice



Afin de montrer les différences en jeu, recourrons à une représentation graphique. Soit deux axes. Sur l'axe des ordonnées est représenté le moment où les autorités responsables prennent le risque potentiel en considération dans le cadre d'une politique de prévention. En haut, ce moment correspond aux cas où le risque est avéré ; cela signifie que les autorités ne prennent pas en compte les risques qui ne sont pas encore avérés. En bas, le moment correspond à un état d'ignorance reconnue : on n'a rien trouvé, mais on ne peut pas exclure que des risques inconnus existent. Il s'agit

de réfléchir au contenu des mesures de précaution à prendre en fonction des exigences de la définition légale du principe : ne pas attendre d'avoir des certitudes sur les dommages pour commencer à prendre des mesures, effectives et proportionnées, de prévention. « Ne pas attendre » désigne une exigence d'action précoce dans le temps scientifique. Par rapport à la situation de référence où, par hypothèse « on attendait », le principe de précaution implique un déplacement selon l'axe vertical vers l'origine. C'est la conception raisonnée du principe de précaution promue par la doctrine institutionnelle.

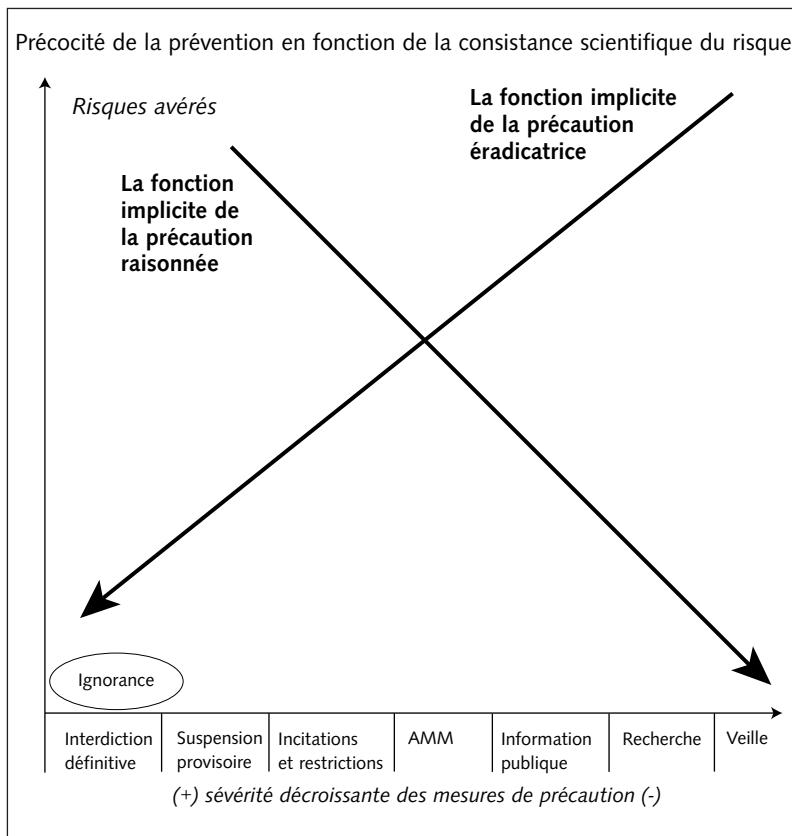
L'approche de la précaution visant à éradiquer le risque, dont on trouve l'expression dans certains médias et dans des demandes émanant du public, particulièrement en situation de crise du type de la vache folle, consiste apparemment à prendre des mesures de prévention plus sévères que ce que l'on faisait avant : la précaution serait d'abord comprise comme une surenchère dans la prévention ; le principe de précaution demanderait qu'on devienne précautionneux. A cette idée correspond, sur le graphe, un déplacement vers l'origine parallèle à l'axe horizontal. Sur cet axe horizontal se trouvent rangées toutes les actions qui peuvent être engagées au titre de la précaution, classées en fonction d'un critère de sévérité décroissante. Donc, au point le plus éloigné de l'origine se trouvent les activités de veille, mesure la plus légère que l'on puisse envisager, tandis que la mesure la plus sévère est l'interdiction complète, définitive ; entre les deux, il y a toute la graduation intermédiaire. Donc, pour une partie du supposé sens commun, l'idée principale du principe de précaution est bien représentée par un déplacement horizontal vers l'origine, tandis que pour la doctrine, l'inspiration principale du principe est représentée par un déplacement selon l'axe vertical.

Face à ce tableau, on peut trouver curieux qu'une même expression soit utilisée pour désigner deux déplacements qui nous paraissent, à première vue, aussi opposés qu'in-dépendants. Mais qu'en est-il du lien entre ces deux déplacements ? Existe-t-il par exemple une cause commune expliquant qu'il faille à la fois prendre en compte les risques de manière plus précoce et le faire au moyen de mesures d'autant plus sévères que la prise en compte serait

précoce ? C'est ce point que je voudrais discuter à présent.

On peut représenter une fonction implicite de la relation entre précocité et sévérité qui serait caractéristique de la conception éradicatrice de la précaution (voir figure 2) et lui opposer une autre fonction implicite qui serait caractéristique de la doctrine institutionnelle de la précaution.

Figure 2. Deux fonctions opposées entre plausibilité et sévérité



Peut-on justifier la fonction caractéristique de la précaution éradicatrice ?

Le problème posé est de comprendre comment la fonction représentée approximativement par la première bissectrice peut être légitimement défendue, si cela se peut. Une première explication consiste à dire : c'est la gravité du risque potentiel qui justifie les mesures de précaution ; or,

la gravité justifie à la fois l'action précoce et la sévérité de cette action. Mais, un niveau donné de gravité ne justifie pas en lui-même un déplacement dans le sens d'une surenchère de mesures précautionneuses. La gravité justifie qu'on prenne tel niveau de mesures, mais elle n'explique pas pourquoi il faudrait prendre des mesures d'autant plus sévères que l'action serait engagée de façon précoce. Donc la gravité à elle seule n'est pas la bonne explication. Il faudrait faire entrer en jeu autre chose. Il faudrait montrer comment la gravité perçue augmente légitimement avec la précocité de la prise en compte du risque. Il existe une manière particulière de définir le problème qui aboutit à ce résultat : si on analyse une action suspectée de créer un risque pour la santé et l'environnement en oubliant délibérément de prendre en compte les avantages de cette action, seuls sont considérés les dommages possibles. Par hypothèse, dans le meilleur des cas, le dommage est nul. En descendant le long de l'axe vertical, celui de la précocité dans le temps scientifique, le tableau du risque devient de plus en plus informe scientifiquement, le nombre d'inconnues et de questions sans réponse augmente, de multiples possibles apparaissent. En revanche, lorsqu'on attend que les risques soient avérés, une possibilité est confirmée et les autres sont exclues. Donc, plus on prend les choses de façon précoce, plus on multiplie les possibles à prendre en compte – il s'agit de toutes les hypothèses non encore invalidées. Or, lorsque seul est analysé le versant « dommages » d'une action envisagée, avec une borne du dommage qui est au mieux le dommage nul – l'innocuité –, l'ouverture des possibles ne peut se faire que par l'autre bout, celui de la gravité croissante de certaines conséquences possibles. Donc, quand on arrive vers l'origine, c'est-à-dire l'état d'ignorance scientifique quant aux risques éventuels, toute action est alors tenue pour potentiellement catastrophique, puisque, parmi les hypothèses imaginables, on est alors en droit de retenir celles qui sont catastrophiques tant qu'elles n'ont pas été invalidées. Le résultat de ce raisonnement est que plus on descend le long de l'axe vertical, plus le centre de gravité du dommage perçu va dans le sens de l'aggravation. A ce moment entre en jeu le présumé bon sens : plus les dommages potentiels d'une action sont perçus comme graves, plus les mesures à prendre doivent être sévères. Ce

modèle rend donc compte de l'allure de la fonction caractéristique de la précaution éradicatrice. Mais qu'en penser ?

Il existerait d'abord un paradoxe pratique à présumer que, au voisinage de l'ignorance – c'est-à-dire lorsqu'on n'a rien trouvé après avoir fait toutes les études standard à partir des connaissances établies, sans pouvoir exclure qu'on trouve quelque chose un jour futur –, on doive attacher à l'action envisagée la possibilité d'un risque catastrophique majeur et non borné. Si l'action doit être d'autant plus large que l'incertitude est forte, on devrait interdire toutes les actions pour lesquelles on n'a pas écarté qu'il puisse y avoir quelque chose. Cette attitude serait contradictoire avec la législation récente qui a exonéré la responsabilité des producteurs pour risque de développement, sauf pour les produits dérivés du corps humain – réminiscence de l'affaire du sang contaminé. Il se produirait alors au voisinage de l'ignorance une rupture majeure d'attitude, puisqu'on passerait de l'obligation d'évitement absolu à l'exonération de toute responsabilité. A s'en tenir à la conception éradicatrice, la cohérence aurait voulu que le risque de développement ne soit surtout pas exonéré, car c'est à ce stade de plus grande incertitude qu'il aurait fallu adopter les mesures les plus sévères.

Cette conception éradicatrice soulève des problèmes logiques et pratiques considérables. En fait, elle peut être attaquée de la même façon que les autres ingrédients de ce que j'appelle la règle d'abstention n°2, celle qui demande la preuve de l'innocuité d'un produit ou d'une technique avant de pouvoir être autorisé. Ici comme là, le problème est le suivant : premièrement, on se focalise sur les seuls dommages possibles et l'on oublie les avantages ; deuxièmement, on refuse de prendre en compte l'inégale plausibilité des hypothèses de risque, en tenant pour valide toute hypothèse non invalidée – donc pas d'effet atténuateur de la gravité du risque suspecté par sa faible plausibilité ; troisièmement, on oublie qu'on a des moyens limités à accorder à la prévention de tous les risques et qu'en règle générale les décideurs doivent arbitrer entre les actions ciblant un certain risque et celles ciblant d'autres risques. C'est évidemment le cas dans les situations marquées par une contrainte budgétaire fixe ; mais c'est aussi vrai à l'échelle de la collectivité, toute utilisation de ressources ayant un

coût d'opportunité, c'est-à-dire imposant de renoncer à d'autres usages de ces mêmes ressources. Pourtant, le raisonnement qui vient d'être tenu sur la précocité de l'action de précaution a révélé un artefact aux conséquences majeures : dans le cadre défini par la structure de problème et d'action du modèle éradicateur, la gravité perçue est une fonction de la précocité de la prise en compte ; dans ce cadre-là, cette précocité rend en même temps beaucoup plus graves tous les risques potentiels. Il faudrait dans l'absolu disposer de moyens en forte expansion pour faire face à des risques qui sont tous perçus comme de plus en plus graves. Or, dans la plupart des cas, les ressources disponibles pour la prévention ne vont pas augmenter ou pas dans les mêmes proportions ! De toute façon, sous peine d'absorber une part rapidement croissante des ressources économiques de la collectivité au détriment de la production de biens positifs, il faudra se résoudre à ce que ce soit la valeur relative des risques des uns par rapport aux autres qui importe et non le niveau absolu de gravité perçue.

En conclusion, le modèle éradicateur ne supporte la fonction caractéristique de type « première bissectrice » entre précocité de la prévention et sévérité des mesures qu'en fonction d'un artefact qui fait de la gravité perçue une fonction croissante de la précocité, cet artefact étant attribuable au caractère tronqué de l'approche des risques.

La justification par l'anticipation d'une amélioration de l'information

Deuxième modèle possible à l'appui de la fonction caractéristique de la précaution éradicatrice, le modèle de Gollier, Jullien, Treich⁴, issu de la théorie de l'épargne : certains épargnants particulièrement prudents, confrontés à une augmentation de l'incertitude sur les rendements de leurs placements, ajustent leur choix en épargnant davantage dans l'immédiat, et donc en retenant une part supplémentaire sur leur consommation afin de transférer davantage de ressources sur le futur. Seule une partie des épargnants agit ainsi. Est donc en cause une caractéristique particulière de leurs fonctions d'utilité. Sur cette base, les auteurs ont abordé les problèmes de précaution à partir

des perspectives d'amélioration de l'information. Leur démarche consiste à comparer les comportements vis-à-vis de l'incertitude dans deux situations dynamiques où le même type de décision se présente de façon répétée. Dans la première, il y a une perspective d'amélioration de l'information au cours du temps ; dans la seconde, cette perspective n'existe pas ; l'incertitude présente en début de période demeure inchangée à travers le temps. A ce point, les auteurs font une hypothèse forte : ils considèrent que toute incertitude scientifique, à la différence d'un aléa pur, est une incertitude qui va se réduire dans le temps du fait du progrès des connaissances. A leurs yeux « incertitude scientifique présente » veut dire « perspective d'amélioration de l'information ». C'est par ce biais que leur raisonnement nous intéresse ici.

A mesure qu'il descend le long de l'axe vertical du graphique, le décideur est confronté à un tableau des risques qui est de plus en plus informe scientifiquement et comporte davantage d'hypothèses possibles, chacune étant moins étayée que celles qui demeureraient en piste à un stade plus avancé du savoir, comme indiqué plus haut. Si le décideur est assuré que cette incertitude scientifique, qui augmente *a priori* avec la précocité, va se résorber à l'avenir, il se trouve alors à peu près dans le cadre défini par Gollier, Jullien, Treich. En revanche, si l'on n'a aucune assurance sur la résorption de l'incertitude scientifique, on s'éloigne de leur modèle : ce qu'ils appellent « l'effet précaution » se dissipe, alors même que la conception de politiques répondant au principe de précaution demeure un enjeu entier. Selon l'esprit de leur modèle, le raisonnement du décideur est à peu près le suivant : plus je m'engage dans la prévention de façon précoce, plus le déficit des connaissances scientifiques se gonfle par rapport au moment où l'incertitude sera résorbée et le risque sera avéré. Sachant cela, le décideur éprouve une incertitude croissante sur ce qui va finalement être révélé par la connaissance lorsqu'elle arrivera. S'il appartient à la classe des hyper-prudents, il va réservé davantage de ressources pour faire face à l'imprévu dans l'avenir, et donc moins dépenser ses revenus dans l'immédiat que dans le cas où l'incertitude demeurerait inchangée. Il va se montrer plus précautionneux face au futur, car le simple fait de savoir que l'incertitude va se résorber à l'ave-

nir accroît son niveau d'incertitude *ex ante* par rapport à une situation sans amélioration de l'information.

Dans ce modèle, ce n'est pas par le biais de la gravité des risques qu'on trouve une explication à une fonction caractéristique faisant de la sévérité une fonction croissante de la précocité, mais par le biais de la prise en compte de l'effet d'une incertitude de nature scientifique, interprétée comme une promesse de résorption future de l'incertitude, qui par elle-même augmente l'incertitude *ex ante* pour le décideur. Et face à une incertitude accrue, un agent hyper-prudent prend davantage de précautions pour faire face à l'imprévu qui se dévoilera...

Il faut ici des circonstances particulières pour susciter une réponse interprétée par les auteurs comme « davantage de précaution », mais qui se conçoit plus clairement comme « davantage de ressources mises en réserve pour l'avenir ». Ce n'est que dans des exemples particuliers, comme celui des émissions de gaz à effet de serre, que ce comportement de plus grande épargne de précaution fait d'une pierre deux coups en réduisant également les émissions courantes de ces gaz et donc les sources du risque, en supposant que les émissions soient directement proportionnelles à la dépense courante de revenu. Dans la plupart des cas⁵, les mesures de précaution à prendre impliquent des coûts nets immédiats (information, recherche, destruction d'équipements ou de produits, renoncement aux avantages immédiats procurés par certaines activités ou produits). Elles ne transfèrent aucune ressource économique supplémentaire à l'avenir mais, on le souhaite, contribuent à améliorer la qualité du patrimoine naturel transmis aux générations à venir, ou le niveau actuel et futur de bien-être et de sécurité de la population.

L'idée de prendre des mesures d'autant plus sévères que la prise en compte est précoce est donc attribuable soit à une représentation tronquée du problème de décision, soit à une configuration très spécifique. Ni l'une ni l'autre ne peuvent prétendre être le modèle général d'application du principe de précaution. La première est impraticable comme norme générale du fait de l'induction d'un artefact d'aggravation générale de tous les risques potentiels dans une situation de moyens limités. La seconde combine de façon rare trois éléments : les attributs particuliers de fonc-

tions d'utilité d'agents hyper-prudents, qui ne sont pas représentatifs de l'ensemble de la société ; une structure cognitive particulière où les agents ont de bonnes raisons de penser que l'incertitude initiale se résorbera finalement ; et enfin un mode d'action qui permet à la fois de mettre en réserve des ressources pour l'avenir et de réduire les sources courantes du risque.

La preuve en est que le second modèle ne correspond en rien aux démarches engagées dans le cadre de ce que j'appelle « le principe de précaution stratégique ». Ces dernières consistent à s'engager dans une planification à long terme d'actions visant à éradiquer de manière systématique des sources d'un type de risque. Le développement des connaissances des risques y perd beaucoup de son importance pour la conduite de l'action ; les tenants de ces démarches estiment en effet que les connaissances n'atteindront jamais à temps le stade permettant d'ajuster finement les actions de contrôle des risques en fonction des dommages marginaux créés. Je me réfère ici à ce qui a été décidé pour la protection de la mer du Nord : l'objectif fixé en référence au principe de précaution est de ramener en vingt-cinq ans la présence de substances chimiques de synthèse à un niveau proche de zéro et celle d'éléments présents à l'état naturel à leur niveau naturel, précisément ; c'est dire qu'il s'agit en quelque sorte d'organiser un retour de la mer du Nord à l'état pré-industriel. Un tel schéma est étranger à l'effet précaution du modèle de Gollier, Jullien, Treich.

Structure de décision tronquée ou modèle d'une configuration très particulière ne doivent pas nous détourner de la fonction caractéristique principale notamment défendue dans le rapport Kourilsky-Viney : moins une hypothèse est plausible, moins il est justifié de prendre des mesures sévères de précaution et non pas l'inverse. Il convient de résister à la tentation, que je dirai apocalyptique en référence à Hans Jonas ou plus généralement catastrophiste, de faire comme si l'apocalypse ou la catastrophe possible allait surgir derrière toute hypothèse de risque. Si cette démarche apocalyptique inspirait vraiment la gestion publique et, au-delà, le comportement de tous les agents économiques, elle absorberait vite l'ensemble des ressources disponibles et mettrait rapidement en crise à la fois les systèmes économiques et les systèmes politiques.

La prévention et la gestion des crises

Patrick Lagadec
Ecole polytechnique

Je vous propose de changer d'univers et de nous projeter dans celui de la crise – un univers barbare, irrespectueux des règles conventionnelles. Il ne s'agit pas d'oublier la précaution ou d'opposer les deux, en visant à ce que l'un supplante l'autre. Il s'agit d'ouvrir un autre tableau de réflexion – et, *in fine*, de tenir ces deux tableaux, qui ont chacun leurs logiques propres, souvent contradictoires. Et sans céder (par habitude, par facilité intellectuelle, par conformité sociale, plus encore par confort psychologique) à la tentation si ancrée d'une réduction molle, en faisant une « honnête moyenne ». Un tel lissage ne conduirait qu'à perdre, en intelligence et en compétence, sur les deux tableaux.

Le monde de la crise : deux défis

Il s'agit donc, ici, de s'ouvrir à l'univers de la crise, marqué par des dynamiques qui nous sont peu familières non dans nos expériences pratiques, mais bien dans la vie intellectuelle, nos discours sur la réalité, nos modélisations. Hypothèses, méthodes, logiques de référence nous sont ici le plus souvent étrangères. Les facteurs cardinaux (et non

plus marginaux) sont d'emblée : la surprise, l'aberrant, l'ignorance, la cristallisation à haute vitesse, la montée aux extrêmes, le basculement peu réversible ; et aussi la déstabilisation des acteurs, la production de pathologies proprement « incroyables ».

Hors champ

Entrons sur ce terrain. Constat immédiat : la démesure. Un seul événement pèse plus lourd que l'ensemble des événements de la même famille au cours des deux siècles passés (effet des tempêtes de 1999 sur le patrimoine forestier en France). Un seul événement, sur un territoire limité et sur trois semaines, exige autant de ressources que l'ensemble du pays pour une année entière en matériels divers (destruction d'une large partie du réseau électrique québécois en janvier 1998). Un événement spécifique prend soudain une superficie impensable pour bon nombre d'acteurs « classiques ». Exemple : un service de santé départemental est informé d'une suspicion de choléra dans un avion en provenance d'Asie ; après confirmation, il demande rien moins que la fermeture de l'aéroport – perspective quelque peu surdimensionnée – ; il se rabat alors sur un blocage de l'appareil ; surprise : pendant le temps de la décision, l'appareil en question a déjà fait escale à Londres, New York, Buenos Aires, Karachi...

Nos références logiques sont rapidement mises en cause tant nous sommes accoutumés aux ordonnancements stables, déductifs, non-contradictoires. J'ai : A ou B, A supérieur à B, A vient avant B, A+A = 2A ; mais pas A dans des états radicalement différents selon l'état du monde, selon des variations infinitésimales, selon l'information donnée sur les perceptions que l'on a de A. Nous ne sommes pas préparés aux phénomènes de cristallisation rapide, si rétifs aux modèles, aux calculs, aux statistiques habituels – bases indispensables pour une reconnaissance de scientificité. Dans les univers de crise, nous devons travailler avec des réalités instables, des montées aux extrêmes parfois foudroyantes, des brouillages et des effondrements de sens.

C'est l'appel reçu par le centre des opérations de Swissair en provenance d'un journaliste (communication prise à

revers) faisant savoir qu'il vient d'avoir l'information du contrôle aérien canadien (surprise) selon laquelle la compagnie suisse vient de perdre un gros porteur (catastrophe) – mais que l'on ne sait pas encore s'il s'agit du Los Angeles-Zurich ou du New York-Genève (ambiguïté qui rajoute au désarroi ; on peut la lever rapidement si les avions en vol sont en liaison possible, ce qui n'est pas toujours le cas – il peut y avoir des blancs de plusieurs heures sur certains trajets).

C'est le scénario extrême, avec la variole : un diagnostic très délicat, qui fait que l'on renvoie les malades chez eux sur suspicion de grippe ; une contamination exponentielle ; la perspective de devoir prendre des mesures d'une échelle colossale (arrêt de toutes les liaisons intercontinentales et nationales) à un moment où les preuves font défaut. Les questions de proportionnalité, tout en restant centrales certes, deviennent quelque peu difficiles à manier.

Déstabilisant

Autre ligne de surprise : la réaction des personnes, des équipes, des réseaux, dès que s'ouvre la porte donnant sur le monde de la crise.

Nous ne sommes plus côté rue, avec ses jardinettes convenables, bien ordonnancés, où nos modèles excellent, mais dans un désordre vécu comme infernal.

Prenons tout d'abord le niveau individuel. Des personnes, même brillantes, peuvent être profondément atteintes par la crise, en raison du stress puissant que génère la perte de repères⁶. On observe ainsi des comportements aberrants, comme celui de ce passager de l'Airbus d'Air France, détourné à Alger en 1994, et qui, après les assassinats à bord, continuait à exiger un repas chaud « puisqu'il était en classe affaires ». On observe régulièrement de nombreux responsables bloqués dans la conviction que « tout est nominal » – la neige et la glace bloquent tout mon réseau, mais je continue à assurer à mon supérieur que « tout est en ordre ». On peut même assister à « l'évaporation » physique pure et simple de responsables clés – à commencer par ceux-là même qui avaient assuré auparavant que tout était « sous contrôle », et avaient bloqué la mise à l'agenda de toute question non-conventionnelle. Je le dis pour l'avoir vécu en direct, et pas seulement en exer-

cice – où il est déjà troublant d'ailleurs de se retrouver seul dès l'instant où une sollicitation non conventionnelle est jetée sur la table, de façon non-programmée.

Ted Sorensen, conseiller spécial de John Kennedy à la Maison Blanche l'a noté à propos de la crise de Cuba : « *Durant ces longs jours et ces longues nuits de la crise de Cuba, je vis moi-même, directement, comment la fatigue physique et mentale peut brutalement paralyser le bon sens et toutes les capacités de jugement d'hommes normalement sains d'esprit* »⁷.

Comme l'écrit Robert Kennedy dans son livre sur cette même crise des missiles de Cuba, au pire moment des crises, les blessures personnelles les plus graves reviennent à la surface.⁸ Le dire, y compris dans une séance comme celle-ci, c'est immédiatement jeter sur la table d'analyse des éléments absents des débats classiques. Et il ne s'agit pas ici de quelque manipulation malsaine mais bien d'exigence intellectuelle : cette dimension fait partie du champ. C'est pour le nier en général que les équipes sont si souvent balayées en situation de crise. C'est pour ne pas l'affronter que les préparations sont souvent si défaillantes.

Bien sûr, les coefficients individuels ne sont pas, et de loin, les seuls à jouer en situation de crise. Mais soulignons-le à nouveau : les dynamiques, dans les crises, ne sont pas obligatoirement le résultat de l'addition de maints facteurs s'équilibrant les uns les autres. La crise ouvre sur des basculements à partir de facteurs spécifiques – comme le facteur individuel. Comme l'a dit par exemple Robert Kennedy sur cette même crise majeure : « *Les quatorze personnes impliquées jouèrent un rôle crucial... Si six d'entre elles avaient été président des Etats-Unis, je pense que le monde aurait pu être détruit* ».⁹

Prenons maintenant le niveau des groupes. De la même manière, des équipes de première qualité peuvent être disloquées¹⁰ : ce sont les phénomènes de *groupthink* étudiés par Janis¹¹. Il désigne par là « *un mode de fonctionnement d'individus qui, profondément impliqués dans un groupe fortement marqué par la cohésion, déploient bien plus d'efforts pour assurer un unanimisme de groupe que pour parvenir à un examen réaliste des lignes d'action envisageables. Le terme renvoie à une détérioration de l'efficacité mentale, de la capacité à tester la réalité, de l'aptitude au jugement moral – détérioration résultant de pressions internes au groupe* ».¹²

Comme l'écrit Janis : « *Le groupe qui eut à piloter l'affaire de la Baie des Cochons, en 1960, comprenait des hommes d'un niveau intellectuel exceptionnel. Comme le président, tous les conseillers clés étaient des penseurs d'une grande sagacité, capables d'analyse objective, rationnelle, et habitués à exprimer clairement leur opinion. Pourtant, collectivement, ils furent incapables de détecter les failles majeures qui marquaient le plan d'invasion* ».¹³ « *On ne pouvait qu'être frappé de voir à quel point des hommes brillants, participant à des groupes fortement marqués par une tendance à la cohésion, pouvaient avoir produit des décisions d'autant mauvaise qualité.* »¹⁴

Malaises

Me revient ici à l'esprit cette expérience marquante d'un exposé que l'on m'avait demandé de faire, avant la chute du mur de Berlin, devant une centaine d'officiers supérieurs de l'OTAN à Ottawa, sur le thème des nouveaux risques. Le général qui me passa le micro me dit en aparté alors que je montais à la tribune : « *Surtout, ne les effrayez pas...* ». Il me plongea dans une perplexité profonde.

Un ancien directeur général de la SNCF, avec qui j'intervenais devant une promotion de l'Ecole polytechnique voici quelques années, exprima la difficulté à faire comprendre de la meilleure façon le pouvoir incapacitant des crises en introduction immédiate de son propos : « *Excusez-nous, vous allez nous prendre pour des débiles* » (sic).

On se retrouve en effet, dans le champ des crises, avec des situations difficiles à comprendre intellectuellement, et à maîtriser émotionnellement, ce qui n'est pas tout à fait le cas lorsque l'on est sagement assis autour d'une table, dans le cadre d'un séminaire, entre gens « rationnels » et hors de tout stress. Je dois insister sur ce point tant il fait blocage.

Projetez-vous un instant dans la position d'un opérateur d'autoroutes.¹⁵ Sa fonction est d'être opérateur d'autoroutes, pas sauveur universel. Il doit anticiper les conditions météo, qui lui sont fournies par Météo-France. En cas de situation délicate, il dispose d'un PC, relié à ses différentes installations par radio et autres téléphones. Il n'a pas le droit de fermer le réseau, seule la préfecture en a le pouvoir. Il n'a pas à sa charge le maintien de l'ordre, et

notamment l'ordre de faire stopper les camions (qui se mettent automatiquement en travers dès lors qu'une pente est enneigée et d'inclinaison supérieure à 4 %), seule la gendarmerie le peut. Il n'a pas les secours sous sa responsabilité, c'est l'affaire des pompiers. Il est chargé d'un réseau d'importance internationale : s'il faut stopper une circulation, il faut voir large – de la frontière espagnole à la frontière italienne, du nord au sud d'une vaste région.

Un soir, un orage de neige non-annoncé apporte 80 cm de neige sur le réseau en quelques heures, c'est le blocage. Précision : tout le réseau n'est pas touché, mais quelques points névralgiques comme les pentes, dans une logique « peau de léopard », très « piégeante » (le maire de Saint Maximin aura toutes les peines à faire comprendre à tel responsable qu'il y a un mètre de neige dans sa ville, quand son interlocuteur est sous la pluie). Cinq mille véhicules sont arrêtés, il faut leur apporter de l'aide. Il faut arrêter l'aggravation exponentielle, en coupant l'autoroute. Et là, tous les beaux ordonnancements s'effondrent. Les conditions sont de l'ordre du jamais vu dans la région. Les liaisons sont coupées en raison de la destruction des relais par la foudre et la neige. Le préfet est injoignable et le sera pendant de très longues heures (il doit traiter son département, entièrement touché – les plans de secours font toujours l'hypothèse qu'un problème intervient en univers non perturbé par ailleurs, et donc que chacun est entièrement libre pour vous venir en aide). La gendarmerie, organisée en secteurs, et non pour traiter un réseau d'importance internationale comme une grande autoroute, est occupée par ailleurs ; stopper des camionneurs est en tout état de cause une opération hautement sensible – les camionneurs n'obtempèrent pas et les montées aux extrêmes, *via* la CB, sont un scénario à ne pas négliger. Les pompiers font savoir qu'ils n'ont pas de couvertures à distribuer. La radio d'autoroute n'a jamais été entraînée à diffuser autre chose que des messages pour petits incidents et sert surtout à offrir de la musique d'ambiance.

Et les responsables sont ébranlés : on ne leur a jamais dit qu'en situation exceptionnellement grave, avec cinq mille personnes bloquées dans la neige et dont on n'a pas de nouvelles, elles ne pourraient compter sur personne. Les plans ne s'appliquent que pour les situations globale-

ment « nominales », comme disent les ingénieurs. Les appels pleuvent, du moins aussi longtemps que le téléphone public fonctionne. Cas parmi d'autres : au début du phénomène, une jeune femme enceinte avait appelé pour demander si elle pouvait se lancer dans un long déplacement et la personne de permanence au PC de l'autoroute l'en avait découragée ; voici maintenant que son mari appelle, affolé, et exige que l'on aille à son secours ; il précise même le numéro d'immatriculation de la voiture. Il s'agit de lui faire comprendre qu'il y a cinq mille véhicules à visiter, 80 cm de neige sur chaque véhicule et que tout déplacement relève du prodige... Bientôt l'épuisement atteint les personnes en responsabilité – la fatigue est rapide dès lors que l'on est projeté dans des environnements où il n'y plus aucune action réflexe possible, où tout est à repenser, à partir d'hypothèses aussi instables qu'invisibles.

Le diagnostic est général : un système qui n'est jamais allé au-delà de ses plans de base, qui s'est toujours limité à considérer des situations garanties sans surprise, qui a toujours rejeté toute simulation non-conventionnelle, tout débriefing sérieux, n'a aucune chance en pareille configuration. Mais imaginer tester ce type de situation reste le plus souvent perçu comme pure et simple provocation. Impossible de mettre à l'agenda l'idée même d'événements hors cadre – les personnes comme les organisations le vivent comme crime de lèse-majesté. Impossible même de le mettre à l'ordre du jour après événement, sauf exception. Sur ce même cas de neige exceptionnelle, j'intervins en préfecture de zone peu après et tentai de développer le questionnement. Je fus stoppé par un haut fonctionnaire de la Défense qui fit savoir haut et fort que c'était là des propos bien pessimistes et qu'il ne fallait rien pousser au noir – avant qu'il vienne me retrouver au cocktail de fin de séance pour me dire : « *Vous aviez parfaitement raison, mais on ne peut tout de même pas laisser dire cela devant des présents* ».¹⁶

Pareille ligne est profondément ancrée dans nos cultures. Lors d'une visite à un centre de sécurité névralgique, j'avais posé la question classique : « *What if?* ». Réplique nette et courroucée : « *Monsieur, nous sommes ici pour résoudre des problèmes, pas pour nous en poser !* »

On peut se rassurer et souligner que, « naturellement », dans des sphères plus hautes, il existe des modes de veille et d'action autrement mieux adaptés. Et pourtant, les observations de l'amiral Lanxade, conseiller du président de la République pendant la guerre du Golfe, autorisent au moins le questionnement : *« Dès le début de cette année 1990, le régime irakien attire l'attention [...] Je m'efforce de réunir à l'Elysée les représentants des ministères qui suivent le dossier irakien, ainsi que ceux du secrétariat général de la Défense nationale (SGDN) et de divers services de renseignements concernés. Mais les contremorts se succèdent étrangement. Durant de longues semaines, les agendas des divers intervenants se révèlent incompatibles. La réunion, dépourvue d'impératif de date, est ainsi remise à plus tard, jusqu'à un point d'accord enfin déterminé : le 26 juillet. [...] Nous sommes une trentaine à cette réunion, mais l'unanimité n'y connaîtra pas d'exception. Si l'hypothèse d'une action agressive contre le Koweït est bel et bien évoquée, elle est aussitôt écartée. Impossible. [...] La réunion se clôt sur cette conclusion. [...] A peine une semaine plus tard, les troupes irakiennes pénètrent au Koweït. L'inenvisable est devenu réalité. [...] Le début de la crise est géré par téléphone. Le président et son gouvernement sont en vacances. [...] Le 4 août, la position française est formulée sans ambiguïté au cours du premier conseil restreint qui se tient à l'Elysée, en l'absence du Premier ministre et du ministre de la Défense qui ne sont pas encore rentrés de vacances ».*¹⁷

On pourra dire, bien sûr, à la défense des parties prenantes, que la guerre est tout de même un phénomène « exceptionnel ». Le problème, précisément, est que la crise est toujours liée à quelque chose d'exceptionnel. Dès lors, l'argument de l'exceptionnalité ne fait que renforcer la perception selon laquelle on est peut-être merveilleusement préparé aux phénomènes gaussiens, mais que là n'est pas la question.

Je pourrais reprendre des dizaines d'exemples : la crise, c'est toujours la confrontation avec l'inenvisé, et les réactions stupéfiantes que produit cette irruption brutale de l'impensable. Avec finalement ce cri du cœur que l'on enregistre si retour d'expérience il y a (ce qui est rare) : *« Nous étions bien préparés ! Mais, là, c'était exceptionnel ! Vous ne pouvez pas nous le reprocher ».* Tout est dit, dès la crise victorieuse : *« La responsabilité se borne à l'entretien des jardi-*

nets bien ordonnés ; au-delà, nous sommes dans le no man's land et il serait illégitime de me tenir pour responsable sur ces terrains ». Le problème, précisément, est que ces terrains tendent à devenir dominants – l'exception, en matière de crise, c'est lorsque tout reste sagelement à l'intérieur de nos bornages culturels, organisationnels, techniques. Un tel écart entre défis et capacités ne peut que nous réserver de graves déconvenues.

Crises : de l'exception à la norme

Il est un rituel obligé pour obtenir un brevet de scientifcité en matière de risque : affirmer d'emblée qu'il n'y a « rien de nouveau sous le soleil. Le risque ne date pas d'aujourd'hui : la mine, la peste, les famines..., seules comptent nos perceptions, liées à une médiatisation intense et instantanée, nos nouvelles attitudes collectives, marquées par un refus de tout risque ». Beaucoup de cela n'est pas faux, mais il ne faudrait pas que ces beaux raisonnements soient utilisés au-delà d'un certain degré, car ils seraient alors des fuites trop commodes. Je prendrai une lecture diamétralement opposée, au moins dans un objectif pédagogique : nous vivons de violents franchissements de seuils, en termes de vulnérabilité ; et nos impréparations, nos décalages culturels, nous exposent à des crises d'une brutalité qui devrait mobiliser notre attention et nos énergies.

Des risques spécifiques hors épure

La catastrophe d'AZF à Toulouse n'est pas une première¹⁸, mais ce type de risque peut connaître des aggravations majeures en raison de multiples facteurs : culture industrielle laissant la vedette à la culture financière, éclatement des organisations, sous-traitance diluant responsabilité et vigilance, approches trop « nominales » de la sécurité, d'un côté ; urbanisation galopante de l'autre, sans oublier la croissance hyperbolique des transports. Mais, comme nous l'avons souligné dès 1979, des traits radicalement nouveaux du risque sont à prendre en compte. Le risque sort définitivement des cadrages clas-

siques en termes de distance (le nuage de Tchernobyl fait deux fois le tour de la terre ; la marée noire du *Prestige* menace toute la façade atlantique de l'Europe), de temps (l'amiante tue quarante ans après, un Tchernobyl affecte les générations futures).

Et, pour oser ouvrir quelque peu la réflexion, voici que d'autres risques entrent dans le champ de la responsabilité¹⁹. A partir du moment où les astéroïdes et autres comètes entrent dans le champ du détectable et de l'action préventive possible, le sujet fait irruption dans l'agenda. Le réflexe instinctif est d'y voir une aimable plaisanterie, jusqu'au jour où la plaisanterie dans les couloirs (réflexe analysé par Janis) peut devenir une crise internationale – au moins dans les colonnes des journaux –, prenant les cercles responsables à revers²⁰.

Des risques de réseaux

Le 5 janvier 1998, Montréal se retrouve dans le noir. Une série de pluies verglaçantes a détruit le réseau électrique du sud du Québec. Peu à peu, le château de cartes s'est effondré, et le dernier fil a cédé. L'effet domino s'enclenche : perte des usines d'alimentation en eau, panne des raffineries, réseau de transport largement paralysé, début de perte des réseaux de télécommunication, risques d'incendie élevés (on se chauffe avec des moyens de fortune, on s'éclaire à la bougie et il n'y a plus d'eau). Autour, sept cent municipalités sont sans électricité. En France, les tempêtes de décembre 1999 ont illustré ce risque d'effets domino courant le long de réseaux vitaux, de plus en plus imbriqués aujourd'hui, mais fragiles. Par chance, la trajectoire des vents a épargné Lyon, et les centrales nucléaires n'ont pas posé de problèmes (mis à part Le Blayais, et à un degré maîtrisable²¹).

Nous avons affaire ici à un phénomène de diffraction à haute vitesse, sur des territoires imposants. Exemple simple : début mars 2001, une rupture caténaire sur le réseau sud-est de la SNCF et dix mille voyageurs se retrouvent bloqués en quelques minutes.²² Exemple complexe déjà évoqué : en raison des moyens de transport de masse planétaires, tout problème de santé publique peut devenir un problème intercontinental en quelques heures²³ ; via

l'internet, toute affection locale peut devenir problème global en quelques minutes. Et le tout est médiatisé instantanément, voire avant l'arrivée du problème ou même en l'absence de tout problème effectif. Ces effets de cristallisation, massifs et instantanés, sont totalement hors de nos paradigmes de référence.

Des ruptures de fond

Nous voici surtout aux prises avec des conditions générales, des contextes, qui bousculent tant nos territoires d'action que nos « cartes » de lecture. Le changement climatique, la complexification hyperbolique de nos ensembles socio-techniques, l'accélération extrême de la vitesse, la médiatisation mondiale, le retour de la guerre sous des formes inédites, les recompositions géostratégiques accélérées, construisent des contextes de plus en plus instables, exposés à des turbulences sévères et déstabilisantes, propres à transformer tout dysfonctionnement local en cyclone échappant à tout contrôle régional. Et cela sur fond de dérégulation générale, qui pulvérise les organisations, radicalise les problèmes de flux tendus, limite toute préparation à des crises transverses obligeant les acteurs à travailler ensemble et met structurellement hors de portée toute action efficace – sauf action forte et particulièrement hardie, souvent à contresens si l'on prend les dynamiques de libéralisation.

De tels univers sont générateurs de crises particulièrement âpres, où l'on voit les experts confrontés à l'ignorance, les intervenants techniques impuissants, les gestionnaires sans leviers d'action, les communicants au-delà des règles de « bonne communication de crise », les hauts responsables réduits à une mise en scène médiatique bruyante de l'indignation générale. Avec à la clé des désarrois en matière de réponse et de sortie de crise, un effondrement de la confiance, un risque de découplage entre responsables et citoyens. L'exemple argentin le montre pleinement.²⁴ Et la marge est étroite : l'indignation réitérée des plus hautes autorités sur la scène médiatique, qui peut donner un répit en raison de la détermination nouvelle qu'elle exprime, risque d'accélérer encore la désillusion générale. Si le sentiment se répand que seul le verbe, finalement, est opposé

aux forces de déstabilisation qui se manifestent et aux processus de déstructuration qui nous échappent.

Réponses : des frontières à passer

Laissons ici de côté les descriptions usuelles sur les pathologies comme les prescriptions habituelles en termes de gestion de crise pour nous concentrer sur quelques clés fondamentales à forger. Je me bornerai ici à trois préconisations.

Formation : de nouveaux univers intellectuels

Une première urgence, si l'on veut ouvrir véritablement le chantier en question, est de revoir nos références en matière de savoir et de responsabilité. Aussi longtemps que nous resterons sous l'empire de la ligne chère au naturaliste Buffon (1749), notre identité même bloquera fondamentalement les progrès nécessaires : « *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 raisons²⁵* ».

Dans les années 1970, Edgar Morin avait tenté de lancer une « science des crises », la « crisologie » selon son propre terme. Il avait clarifié le premier obstacle : « *Il n'y a pas de science du singulier, il n'y a pas de science de l'événement, c'est là un des points les plus assurés d'une vulgate théorique encore dominante. L'événement a été chassé dans la mesure où il a été identifié à la singularité, la contingence, l'accident, l'irréductibilité, le vécu. Il a été chassé non seulement des sciences physico-chimiques, mais aussi de la sociologie, qui tend à s'organiser autour de lois, modèles, structures, systèmes (p. 6).* »

Il précisait : « *Pour cette sociologie, tout ce qui est improbable devient aberrant, tout ce qui est aberrant devient anomique, alors que l'évolution n'est qu'une succession d'aberrations qui actualisent des improbabilités [...] On assiste aujourd'hui encore aux effets d'une tentative profonde et multiple pour refouler l'événement hors des sciences humaines afin de gagner un brevet de scientificité.*

Or la véritable science moderne ne pourra commencer qu'avec la reconnaissance de l'événement » (p. 14)²⁶.

Uriel Rosenthal, l'un des pionniers des études sur les crises en Europe, allait plus loin à la fin des années 1980, au moment des premières études systématiques sur le sujet : « *Les scientifiques ne se sentent guère 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 semblent être en opposition absolue avec la base même des sciences sociales modernes »*²⁷.

Ralph D. Stacey, professeur britannique de management, traduit bien ce que produit ce type d'univers intellectuel : « *Au moins 90 % du contenu des manuels de management stratégique [...] sont consacrés à la facette du management qui est relativement facile – conduire la machine organisationnelle selon un mode qui exclut au maximum la surprise. [...] Le réel travail du management est [au contraire] de conduire les exceptions, rapidement et sous pression, quand elles surviennent de façon non prévue. En d'autres termes, le travail réel du management consiste à faire face [...] à la non-prédicibilité, aux contradictions, au non-sens. En bref, la tâche qui justifie l'existence du management couvre l'instabilité, l'irrégularité, le désordre [...]. On dispose même de preuves indiquant que la sagesse conventionnelle – tout ce qui encourage le manager à se focaliser sur l'uniformité, la stabilité et la régularité – conduit à l'échec plutôt qu'au succès dans des conditions de changement rapide et de haute concurrence.* »²⁸

Certaines écoles et universités ont intégré ces questions dans leurs programmes de formation. La conférence des Grandes écoles 2002, qui a pris pour thème : « Systèmes et risques », a démontré que le plus grand nombre des directeurs d'établissements étaient extrêmement intéressés par ces nouveaux champs disciplinaires – qui restent d'ailleurs largement à construire et à structurer.²⁹

Pilotage : l'implication des dirigeants

New York, juillet 2001 : le maire de la ville, participe – en personne – à un exercice de crise. Un scénario sévère, de nature chimique-biologique. Rudolph Giuliani ne se contente pas de venir « ouvrir » ou « conclure » cette simulation. Il y reste deux jours, joue pleinement son rôle, celui

qui serait effectivement le sien en situation réelle. Une décision est prise à l'issue des deux journées : un second exercice sera organisé. La date est retenue : 12 septembre 2001.

Question : combien de ses collègues, dans les grandes villes européennes, ont consenti, au cours des deux dernières années, à participer personnellement à un seul exercice de crise ? Et, s'ils ont été présents, quelles surprises comportait la simulation ? Quel retour d'expérience en a été tiré ? Peut-on poser cette même question pour les dirigeants de grandes entreprises ? Pour la haute administration et les cabinets ?

Des capacités de réflexion en recul

Plongées dans des mondes hautement turbulents, les organisations doivent être pilotées, mobilisées et responsabilisées sur des registres nouveaux. Il ne suffit plus de se doter de quelque arsenal technique rigide pour situation exceptionnelle. Une réactivité forte, sur signaux faibles, et au plus haut niveau, est nécessaire pour anticiper les turbulences, se saisir des dérives, ouvrir les réseaux d'acteurs nécessaires. Tout particulièrement, en raison des surprises, de la complexité, de l'aberration des phénomènes, il faut développer une nouvelle fonction dans les organisations, chargées d'une veille hors champ (ce que j'appelle des « observateurs stratégiques »). Il faut pouvoir disposer, auprès des dirigeants, de personnes rompues aux univers de crise et aptes à se mettre en recul, en questionnement, dès lors que l'on se trouve en situation délicate. Cela est indispensable, en premier lieu pour contrer les pathologies les plus graves qui vont de pair avec les nouvelles formes de crise. Ainsi, le blocage instantané de la réflexion : « En crise, on n'a pas le temps de réfléchir » ; la tendance à la « bunkerisation », chacun se repliant sur son alvéole ; le traitement purement technique des problèmes, sans examen des postures de fond (laisser entendre : « *ce n'est pas mon problème, puisque je m'étais couvert juridiquement par une série de sous-traitances en cascade* » risque de détruire définitivement toute légitimité). Les grandes crises, plus encore aujourd'hui qu'hier, se perdront sur des déficits de réflexion et de capacité stratégique de pilotage. Et ce qui est vrai au niveau des entreprises l'est plus encore dans

l'espace public : il est inquiétant de voir nos Etats, nos grandes organisations internationales largement dépourvus de ces capacités de réflexion avec du recul.

Transformation : des capacités d'initiative sur le terrain des crises

Régulièrement, l'idée prévaut qu'il faut agir en ces matières avec la plus grande réserve, dans les cadres les plus habituels. Bien au contraire, l'exigence de gouvernance responsable – et plus encore les dynamiques de défiance qui sont aujourd'hui enclenchées – doivent conduire à la prise d'initiatives fortes, soigneusement préparées. Initiatives sur nombre de terrains : prévention, exercice, retour d'expérience, échange avec des partenaires, etc.

Prenons un exemple, en matière de sortie de crise. A la suite de l'épisode neigeux sur l'autoroute A8 cité précédemment, il aurait été « normal » de considérer l'affaire comme relevant de la « force majeure » et de tabler sur le temps pour effacer les désagréments de toutes les mémoires. Au contraire, le président d'Escota, la société d'autoroute chargée du réseau, engagea une initiative hardie : il invita tous ceux qui le souhaitaient à venir pour un retour d'expérience public où seraient échangées les expériences et débattues, de façon précise, les voies de progrès à engager. La réunion eut lieu en juin 2001 à Saint Maximin et fut considérée par tous comme une initiative appropriée et sérieuse.³⁰ Dans combien d'épisodes graves ose-t-on, aujourd'hui, engager de tels retours ? Nombre de grands acteurs, sur le drame d'AZF à Toulouse, disent leur regret d'un tel déficit.³¹

Comme le soulignait Foch : « *Le feu tue, les idées périmées aussi* ». Avec l'accélération de la complexité, la globalisation des activités, la mutation des vulnérabilités, la généralisation des terrains de turbulences, les idées se périment vite. A nous de ne pas accepter d'avoir une crise – voire deux crises – de retard.

Mais je le répète, cette ligne de préoccupation est à prendre avec celle exposée par Olivier – contradictions comprises.

Notes

1. H. Jonas, *Le principe responsabilité. Une éthique pour la civilisation technologique*. Paris, Cerf, 1990. On trouvera un exposé plus complet du modèle de Jonas et de la critique que je lui porte du point de vue de la précaution dans : O. Godard, *L'impasse de l'approche apocalyptique de la précaution. De Hans Jonas à la vache folle*, in *Ethique publique*, 4(2), éditions Liber, octobre 2002, pp. 7-23. Voir aussi les pages 82-103. de O. Godard, C. Henry, P Lagadec et E. Michel-Kerjan, *Traité des nouveaux risques. Précaution, crise, assurance*. Paris, Gallimard, Coll. Folio n°100, 2002.
2. Conseil d'Etat, *Rapport public 1998. Réflexions sur le droit de la santé*. Paris, La Documentation française, Coll. Études et documents n° 49, 1998, p. 256.
3. P. Kourilsky et G. Viney, *Le principe de précaution. Rapport au Premier ministre*. Paris, La Documentation française et Ed. Odile Jacob, 2000.
4. C. Gollier, B. Jullien et N. Treich, *Scientific progress and irreversibility: an economic interpretation of the 'Precautionary Principle'*, *Journal of Public Economics*, 75, 2000, pp. 229-253.
5. Il y a des cas, comme celui du risque climatique planétaire, où il est envisageable que des politiques de précaution procurent ce qu'on appelle un « double dividende ». Sur cette problématique, voir D. Bureau et J.-C. Hourcade, *Les dividendes économiques d'une réforme fiscale écologique*, in *Conseil d'analyse économique, Fiscalité de l'environnement*. Paris, La Documentation française, 1998, pp. 41-81.
6. Pour un exposé précis, voir P. Lagadec, *La gestion des crises*, McGraw Hill, 1991, Ediscience 1994, p. 77-83.

7. Theodore C. Sorensen, *Decision-Making in the White House*, New York, Columbia University Press, 1963, p. 76.
8. "I think these few minutes were the time of gravest concern for the President. Was the world on the brink of a holocaust? Was it out error? A mistake? Was there something further that should have been done? Or not done? His hand went up to his face and covered his mouth. He opened and closed his fist. His face seemed drawn, his eyes pained, almost gray. We stared at each other across the table. For a few fleeting seconds, it was almost as though no one else was there and he was no longer the President. Inexplicably, I thought of when he was ill and almost died; when he lost his child; when he learned that our oldest brother has been killed; of personal times of strain and hurt. The voices droned on, but I didn't seem to hear anything. This time, the moment was now—not next week, not tomorrow, "so we can have another meeting and decide"; not in eight hour, "so we can send another message to Krushchev and perhaps he will finally understand". No, none of that was possible. One thousand miles away, in the vast expanse of the Atlantic ocean the final decisions were going to be made in the next few minutes." (Robert Kennedy, *Thirteen days, A memoir of the Cuban missile crisis*, Norton, 1971, pp. 47-49).
9. *In* Richard Neustadt et Graham Allison, *Afterwords*, *in* Robert Kennedy, *Thirteen days*, *idem*, 1971, p. 128.
10. Pour un exposé précis, voir P. Lagadec, *La gestion des crises*, McGraw Hill, 1991, Ediscience 1994, p. 84-90.
11. Irving L. Janis, *Groupthink—Psychological studies of policy decisions and fiascoes*, Houghton Mifflin Company, Boston, 1982 (2nd Ed.)
12. *Ibid.*, p. 9.
13. Janis, *idem*, p. 19.
14. Janis, *idem*, p. 10.
15. Je fais référence à un épisode datant de février 2001 et ayant affecté l'autoroute A8, gérée par Escota, à l'est d'Aix-en-Provence.
16. La veille, avec la société d'autoroute, nous avions organisé un retour d'expérience public, avec l'ensemble des acteurs concernés, y compris bien sûr les naufragés de la route. Ce qui montre qu'il n'y pas de fatalité dans l'aveuglement.
17. Jacques Lanxade, *Quand le monde a basculé*, Nil éditions, Paris, 2001, p. 47-50.
18. Explosion du Mont-Blanc et de ses 5 000 tonnes d'explosifs en baie d'Halifax en 1917 : entre 1 200 et 4 000 (?) morts, 8 000 blessés ; explosion de l'usine BASF à Ludwigshafen en 1949 : 245 morts, 2 500 blessés ; et bien sûr Bhopal en 1984 : des milliers de morts, des centaines de milliers de blessés.
19. Je reprends ici quelques idées échangées lors d'un récent atelier de l'OCDE sur le sujet des *Near Earth Objects*.
20. Dans ce champ, le principe de précaution peut donner lieu à d'intéressants débats : évacuation préventive d'un vaste territoire ? crédibili-

lité des annonces ? crédibilité des autorités ? des scientifiques ? manipulation des données ? répartition des compétences ? Le problème est bien sûr l'hypothèse d'un petit astéroïde, identifié avec un temps laissant possible des actions ; non l'objet de 10 kilomètres découvert au dernier moment, ne laissant plus aucune marge de manœuvre et promettant un grand soir définitif – comme le laisse penser la représentation instinctive lorsque le sujet est évoqué entre non-spécialistes.

21. Avec des surprises de taille néanmoins : comment faire venir des renforts si la route d'accès est inondée ? Comment penser une évacuation, si celle-ci avait été nécessaire, si, par ailleurs, le vent souffle à 180 kilomètres par heure ? Comment informer les journalistes si ces derniers sont mobilisés sur les tornades immédiates ? etc. Autant d'hypothèses qui ne sont pas bien acceptées dans les exercices (avec ce cri du cœur : « vous allez démolir l'exercice ! »).

22. On peut ajouter : neige et glace sur une autoroute, et quinze mille automobilistes se retrouvent pris au piège (4-5 janvier 2003).

23. Au moins en principe. On observe qu'à ce jour, il n'y aurait pas eu de cas de ce type. Est-ce une garantie pour l'avenir ?

24. Les réactions officielles espagnoles dans l'affaire du Prestige nous entraînent vers ces mêmes ruptures de confiance. Symbole destructeur : lorsque la marée noire attaque, le président de la région s'en va à la chasse.

25. Dans Théorie de la Terre (1749), cité par Jean Delumeau et Yves Lequin, Les Malheurs des temps – Histoire des fléaux et des calamités en France ; Mentalités : vécu et représentations, Larousse, 1987, p. 397.

26. Edgar Morin, Le retour de l'événement, Communications, n°18, 1972.

27. Uriel Rosenthal, Michael T. Charles, Paul 't Hart (Ed.). Coping with crisis. The management of disasters, riots and terrorism, Charles C. Thomas Publisher, Springfield, Illinois, 1989 (p.5).

28. Ralf Stacey. Strategic management & organisational dynamics, Second Edition, Pitman Publishing, London, 1996, p. XIX.

29. Il est naturellement plus responsable d'inscrire effectivement ces questions difficiles dans les cursus de formation des futurs décideurs que de se borner à préconiser, comme on le fait rituellement à la fin de tout colloque, l'inscription du sujet dans les programmes de maternelle.

30. Si les enseignements de ce retour avaient été pris en compte sur l'autoroute A10 les 4-5 janvier 2003, l'épisode des 15 000 « naufragés de la neige » aurait pris une tout autre tournure.

31. Comme cela est ressorti clairement au travers des témoignages d'acteurs de l'urgence au cours du Congrès de Médecine de catastrophe tenu à Toulouse les 4-6 décembre 2002.

