



HAL
open science

Les organisations internationales et la gestion des risques et des catastrophes ” naturels ”

Sandrine Revet

► **To cite this version:**

Sandrine Revet. Les organisations internationales et la gestion des risques et des catastrophes ” naturels ”. Les Études du CERI, 2009, 157, pp.1-30. hal-01023685

HAL Id: hal-01023685

<https://sciencespo.hal.science/hal-01023685>

Submitted on 15 Jul 2014

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

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

Les Études du CERI
N° 157 - septembre 2009

**Les organisations internationales
et la gestion des risques et
des catastrophes « naturels »**

Sandrine Revet

Les organisations internationales et la gestion des risques et des catastrophes « naturels »

Résumé

Depuis le début des années 1990, la thématique des risques et des catastrophes « naturels » a émergé sur la scène internationale. Un véritable « monde » des catastrophes « naturelles » s'est constitué au niveau international et s'est peu à peu institutionnalisé. Comment ses acteurs en légitiment-ils la nécessité ? Que nous révèle-t-il de la façon dont le monde contemporain gère ses peurs au niveau global ? Une approche diachronique de ce processus d'internationalisation et d'institutionnalisation permet de resituer ce phénomène dans un contexte historique et mondial, notamment de transformation de la notion de sécurité. L'analyse sociologique des principales organisations intergouvernementales, qui jouent un rôle central dans cette dynamique, invite à saisir les différentes lignes de tension qui la traversent et à entrevoir sa complexité. En effet, malgré les tentatives visant à faire apparaître cet espace comme une « communauté » de sens et de pratiques, de fortes disparités caractérisent les approches des différents acteurs.

International organizations and “natural” risks and disasters’ management

Abstract

“Natural” risks and catastrophes appeared in the international arena in the early 1990s. A real « world » of “natural” catastrophes has emerged internationally and has become more and more institutionalized. This study raises questions such as: how has this space been built? How do actors legitimize its necessity? What does it tell us about the way the contemporary world manages fears globally? A diachronic approach of this double process of internationalization and institutionalization allows the author to situate the phenomenon in the historical and global context, and notably of a context of transformation of the notion of security. The sociological analysis of the main multilateral organizations that contribute to forming this space invites us to apprehend the various lines of tension that cross over, and to foresee its complexity. Despite the many attempts to make this space appear as a “community” of sense and practices, strong disparities characterize the actors’ approaches.

Les organisations internationales et la gestion des risques et des catastrophes « naturels »

Sandrine Revet
Sciences Po - CERI

La question des catastrophes « naturelles »¹, de leur gestion et de leur prévention, est apparue sur la scène internationale il y a une vingtaine d'années environ. Un consensus s'est formé au niveau mondial autour de la nécessité de réduire les effets de ces phénomènes, alors même que cette responsabilité avait été laissée pendant longtemps à la seule charge des Etats et des organisations privées, lesquels se limitaient, dans leur grande majorité, à mettre en place des actions de secours après l'arrivée de la catastrophe.

On assiste donc depuis cette période à l'émergence d'un véritable « monde » de la gestion des risques et des catastrophes « naturels » à l'échelle internationale. Cette dynamique se construit au croisement de plusieurs domaines (entre autres, le développement, l'humanitaire, l'environnement) et met en scène des acteurs de natures et de statuts divers : bailleurs de fonds, organisations internationales et régionales, acteurs étatiques, organisations non gouvernementales (ONG) nationales et internationales, centres de recherche, universités, entreprises privées, compagnies d'assurances²... Promue au rang des questions « transversales »,

¹ Nous désignons par catastrophe « naturelle » un événement conduisant à une rupture grave du fonctionnement d'une société, impliquant des impacts et des pertes aussi bien humaines que matérielles, économiques ou environnementales et dont l'origine est un phénomène (aussi appelé aléa) naturel (par exemple : séisme, tsunami, ouragan, éruption volcanique, fortes pluies, sécheresse). La notion de risque « naturel » renvoie, quant à elle, à la probabilité qu'un événement ait lieu et produise des conséquences négatives. En termes opératoires, le risque est associé aux actions de prévention, la catastrophe, à la gestion des secours. Les guillemets qui encadrent le mot « naturel » servent à signaler que, malgré le caractère naturel du phénomène, ce sont bien les conditions sociales, économiques et politiques qui créent la vulnérabilité d'une société, rendant ainsi possible le passage du risque à la catastrophe.

² F. Nathan, « La gestion des risques de catastrophe naturelle au niveau global », *Working Paper*, National Centre of Competence in Research (NCCR) North-South, Genève, Institut universitaire d'études sur le développement, 2004, pp. 23-24.

dans la mesure où elle requiert la mobilisation de plusieurs secteurs, la thématique des catastrophes « naturelles » a désormais acquis une place privilégiée dans l'agenda international.

C'est au rôle joué par les organisations intergouvernementales dans l'émergence puis l'institutionnalisation de ce monde que cette étude est consacrée³. Cet angle d'approche se justifie à plus d'un titre. Tout d'abord, parce que le rôle de ces organisations sur la scène internationale s'est accru de façon exponentielle tout au long du XX^e siècle. Leur nombre a considérablement augmenté – 246 aujourd'hui⁴ contre 37 en 1909⁵ – et leur spécialisation s'est renforcée. Ensuite, parce que si l'on considère qu'elles ne sont pas de simples instruments à la disposition des Etats, et si l'on prend en compte leurs intérêts propres et leur autonomie sur la scène internationale ainsi que les tensions qui les traversent et les acteurs qui les constituent⁶, ces organisations apparaissent comme des espaces déterminants dans la production de normes, de discours, de formes de savoirs, d'outils et de pratiques. Par leur appui aux politiques gouvernementales, leur financement d'ONG nationales et internationales, l'organisation de grandes conférences médiatisées ou la production de rapports dont certains constituent des références pour de nombreux acteurs – qu'ils soient gouvernementaux, scientifiques ou militants –, ces organisations multilatérales occupent une place centrale dans la sphère politique internationale contemporaine.

Depuis le milieu des années 1980, l'introduction du risque et de l'imminence de la catastrophe est un phénomène notable dans de nombreux domaines, qui n'est pas sans conséquences sur les modes de gouvernement, les formes du politique et les conceptions de la « sécurité »⁷. Les grandes catastrophes technologiques de la fin des années 1970 et des années 1980⁸ entraînent une rupture avec la foi dans le progrès, la technique et la science née de l'esprit des Lumières. Pour le sociologue allemand Ulrich Beck, on serait entré dans la « société du risque », dans la mesure où, même si le danger n'est pas plus important qu'auparavant, le risque serait devenu la mesure de nombreuses actions⁹.

Que ce soit par le biais de politiques de prévention, par l'introduction du principe de

³ Le choix consistant à étudier les organisations intergouvernementales en particulier ne signifie pas que les autres acteurs mentionnés ici, notamment les ONG internationales qui se positionnent dans le champ en interaction avec les organisations interétatiques, sont moins importants.

⁴ P. Willetts, « Transnational actors and international organizations in global politics », in J. Baylis, S. Smith, P. Owen (eds), *The Globalisation of World Politics. An Introduction to International Relations*, Oxford, Oxford University Press, 2008, pp. 330-347.

⁵ M. Abélès, *Anthropologie de la globalisation*, Paris, Payot, 2008, p. 112.

⁶ P. Willetts, « Transnational actors and international organizations in global politics » ; Y. Buchet de Neuilly, *L'Europe de la politique étrangère*, Paris, Economica, 2005 ; D. Ambrosetti, *Normes et rivalités diplomatiques à l'ONU. Le Conseil de sécurité en audience*, Bruxelles, PIE Peter Lang, 2009.

⁷ Sur l'attention générale portée à cette question en anthropologie et en sociologie, voir, parmi d'autres, M. Abélès, *Politique de la survie*, Paris, Flammarion, 2006 ; A. Apadurai, *Géographie de la colère. La violence à l'âge de la globalisation*, Paris, Payot, 2007 ; Z. Bauman, *Liquid Fear*, Cambridge, Polity Press, 2006 ; D. Bigo, « La mondialisation de l'(in)sécurité », *Cultures et Conflits*, n°58, été 2005, pp. 53-101 ; F. Furedi, *Politics of Fear*, Londres, Continuum, 2005 ; F. Neyrat, *Biopolitique des catastrophes*, Paris, Musica Falsa Editions, 2008.

⁸ En particulier, la catastrophe chimique de Seveso en Italie (1976), l'accident de la centrale nucléaire de Three Mile Island aux Etats-Unis (1979) et l'explosion d'un réacteur de la centrale nucléaire de Tchernobyl, en Ukraine (1986).

⁹ Ü. Beck, *La société du risque : sur la voie d'une autre modernité*, Paris, Champs Flammarion, 2001, (1^{ère} édition 1986).

précaution pour affronter le risque en amont des événements, ou à travers des mesures de gestion des situations de catastrophe lorsque celles-ci surviennent, on voit alors émerger, dans de nombreux pays, des dispositions qui tentent de maîtriser l'incertitude, de gouverner le futur. Ce qui caractérise en outre l'époque contemporaine, c'est la mise en place d'instances et de politiques internationales pour affronter ces situations. Cette dynamique est particulièrement notable dans les domaines de la santé et de l'environnement. Sur la question des pandémies ou sur celle du changement climatique par exemple, de nombreux acteurs s'accordent dans leurs discours pour considérer que ces risques « sans frontières » ne peuvent plus être gérés au niveau des seuls Etats-nations. Que le nuage de Tchernobyl ne s'arrête pas aux frontières de l'Ukraine ou de la Russie et que le virus de la grippe A « circule en avion » d'un pays à l'autre justifie pleinement à leurs yeux la nécessité d'une « gouvernance globale » de ces risques¹⁰. Dans le cas des risques et des catastrophes « naturels », la justification de cette gouvernance n'est pas problématique non plus. La responsabilité de ces phénomènes (séismes, éruptions volcaniques, ouragans, tsunamis, etc.) étant imputée à la nature, la thématique est couramment présentée comme étant « a-politique » et n'impliquant, *a priori*, aucune réduction de la souveraineté des Etats. Sur la base de ce consensus, les questions habituellement soulevées sont dès lors celles de l'existence de cette gouvernance globale¹¹ et de son efficacité¹². Pour autant, cette internationalisation et cette progressive institutionnalisation de la sphère de la gestion des risques et des catastrophes « naturels » ne sont pas dégagées d'enjeux politiques, économiques, idéologiques et institutionnels.

Ainsi les politiques nationales sont-elles de plus en plus soumises à des impératifs internationaux en matière de concepts et d'outils dans la gestion des risques. C'est par exemple ce que nous avons pu observer, au Venezuela, après la destruction du littoral par des coulées de boue en 1999¹³. Plusieurs programmes internationaux de prévention des risques sont alors mis en œuvre à la fois par des ONG et par des instances gouvernementales dont certaines sont créées à cet effet. Un appareillage législatif est également mis en place, qui s'inspire fortement des recommandations internationales. Ce déploiement d'acteurs, de concepts et d'instruments internationaux de la gestion des risques et des catastrophes « naturels » sur une scène nationale incite à comprendre l'origine de ces outils, la façon dont ils circulent au niveau mondial et plus largement, les logiques dont ils sont les révélateurs.

Après avoir présenté les différentes organisations intergouvernementales qui composent cet espace international, nous nous interrogerons sur les liens qui existent entre, d'une part, son émergence et son développement, d'autre part, le contexte de transformation de la notion de sécurité. Nous tenterons pour finir de cerner les principales tensions qui traversent cet espace, entre approches militaires et civiles, entre vision technologique et approches participatives, entre lectures « expertes » et « profanes ». L'analyse des dispositifs que constituent les Systèmes d'alerte précoce (SAP) permettra d'illustrer ces principales tensions.

¹⁰ F. Worms, « La grippe aviaire entre soin et politique. Une catastrophe annoncée ? », *Esprit*, n°343, mars-avril 2008, pp. 20-35 ; B. Badie, M.-C. Smouts, *Le retournement du monde. Sociologie de la scène internationale*, Paris, Presses de Sciences Po/Daloz, 2005.

¹¹ F. Nathan, « La gestion des risques de catastrophe naturelle au niveau global », cité.

¹² F. Gemenne, « Environmental Changes and Migration Flows. Normative Frameworks and Policy Responses », thèse de doctorat en science politique, IEP de Paris/Université de Liège, 2009, p. 228.

¹³ S. Revet, *Anthropologie d'une catastrophe. Les coulées de boue de 1999 au Venezuela*, Paris, Presses de la Sorbonne nouvelle, 2007.

Internationalisation des secours

Dans ce domaine, l'idée de coopération n'est pas nouvelle. En 1755 par exemple, après le terrible tremblement de terre de Lisbonne, le roi d'Angleterre, la ville de Hambourg et la reine des Deux Siciles envoient au Portugal qui de l'argent, qui des navires chargés de vivres et de matériaux de construction¹⁴. De même, après le tremblement de terre de Caracas en 1812, le Congrès de l'Union des États d'Amérique envoie cinq navires chargés de farine¹⁵.

En matière de coopération multilatérale, c'est au début du XX^e siècle que les premières initiatives voient le jour, notamment après le tremblement de terre de Messine en 1908. En 1927, un traité signé par 19 pays¹⁶ dans le cadre de la Société des Nations met en place l'Union internationale des secours, posant ainsi les bases d'une assistance commune entre les pays signataires¹⁷. Entrée tardivement en vigueur, en 1932, cette disposition de la SDN devient presque aussitôt caduque, en raison de la seconde guerre mondiale¹⁸.

Après la guerre et jusqu'à la fin des années 1960, aucune organisation internationale n'est à proprement parler spécialisée dans les secours en cas de catastrophe « naturelle ». Au sein des Nations unies, chaque agence intervient donc selon son mandat : la Food and Agriculture Organization (FAO) et le World Food Programme (WFP) pour la fourniture de l'aide alimentaire, la World Health Organization (WHO) pour la surveillance des épidémies, l'Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) pour la prise en charge des éventuels déplacements de population...

C'est après la catastrophe survenue au Pakistan oriental (actuel Bangladesh) en novembre 1970 (cyclone et raz-de-marée) que se constitue véritablement un mouvement d'internationalisation des secours, mouvement dont la concrétisation institutionnelle au sein des Nations unies est la United Nations Disaster Relief Organization (UNDRO). Créée en 1971, cette organisation est chargée de coordonner les activités de secours des grandes agences onusiennes, dans les cas, bien sûr, où les pays touchés par une catastrophe demandent l'aide

¹⁴ G. Quenet, *Les tremblements de terre aux XVII^e et XVIII^e siècles. La naissance d'un risque*, Seyssel, Champ Vallon, 2005, p. 450.

¹⁵ P. Aeberhard, « La médecine humanitaire des origines à nos jours », in J. Lebas, F. Weber, G. Brückner, *Médecine humanitaire*, Paris, Flammarion, 1994, pp. 3-10.

¹⁶ Les pays signataires de cette convention sont à l'origine l'Albanie, l'Allemagne, la Belgique, la Bulgarie, l'Égypte, l'Équateur, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Inde, l'Italie, Monaco, la Pologne, la Roumanie, Saint-Marin, la Tchécoslovaquie, la Turquie et le Venezuela.

¹⁷ F. Gemenne, « Environmental Changes and Migration Flows. Normative Frameworks and Policy Responses », cité, p. 228. Voir aussi J.-M. Thouvenin, « L'internationalisation des secours en cas de catastrophe naturelle », *Revue générale de droit international public*, vol. 102, n°2, 1998, pp. 327-363, et G. Langeais, *Les Nations unies face aux catastrophes naturelles*, Étude du Bureau coordonnateur des Nations unies en cas de catastrophe (UNDRO), Paris, LGDJ, 1977.

¹⁸ J.-M. Thouvenin, « L'internationalisation des secours en cas de catastrophe naturelle », art. cité, pp. 327-363.

internationale. Cette fonction de « coordination » est le résultat d'une importante négociation dans laquelle non seulement les Etats mais aussi les autres agences de l'ONU ont joué un rôle central. L'idée première était de créer une institution capable de *diriger* les secours au niveau mondial. Cependant, face à la peur de certains Etats – notamment la France – de perdre leur souveraineté¹⁹ et face à la levée de boucliers de certaines agences onusiennes – tel le United Nations International Children's Emergency Fund (UNICEF) – qui craint de perdre son mandat d'intervention dans les secours –, la résolution de création de l'UNDRO stipule seulement que l'organisation est autorisée à « mobiliser, orienter et coordonner les activités de secours des divers organismes des Nations unies pour donner suite à une demande d'assistance formulée par un état victime d'une catastrophe »²⁰. En somme, comme le résume très bien un ancien responsable de l'UNDRO : « On a créé quelque chose qui avait des objectifs précis mais on lui a immédiatement retiré les moyens de le faire »²¹.

De plus, dès le départ, l'organisation est assez peu dotée financièrement. Avec 6 postes en 1972-1973 et 11 en 1974-1975, alors qu'elle en a demandé 15, elle est uniquement subventionnée par les contributions volontaires des Etats membres de l'ONU. Ce sont les Etats-Unis qui participent les premiers et presque entièrement à son financement puisqu'en 1975 ils contribuent à hauteur de 750 000 dollars, ce qui représente la quasi-totalité des dépenses de l'Organisation pour cette année-là²². Au fil des ans, l'UNDRO parvient toutefois à être reconnue : au moment de sa transformation en Direction of Humanitarian Affairs (DHA), en 1991, elle comptait une cinquantaine de postes, dont 25 au budget régulier des Nations unies et le reste financé par les contributions volontaires des Etats membres,

Au cours de l'année 1991, certains Etats membres et certains acteurs au sein des organisations internationales²³ dénoncent en effet le manque d'efficacité de l'Organisation dans la gestion de nombreuses crises qualifiées d'« humanitaires » – l'invasion du Koweït, la première guerre du Golfe (1990-1991) et les flux importants de réfugiés vers la Jordanie dont s'occupe l'UNDRO, le HCR étant impliqué à ce moment-là dans une affaire de corruption – qui n'ont plus rien à voir avec les désastres dits « naturels » pour lesquels a été pensé son mandat. Ils réclament alors la création d'une Direction aux affaires humanitaires qui voit le jour en décembre 1991 et dont le mandat n'est plus limité aux « catastrophes naturelles », mais élargi aux « autres situations d'urgence »²⁴. La fonction de coordination au sein de l'ONU passe sous la responsabilité d'un sous-secrétaire général aux Affaires humanitaires, l'*Emergency Relief Coordinator*, basé à New York, tandis que la DHA s'installe à Genève dans les anciens bureaux de l'UNDRO, en gardant

¹⁹ G. Langeais, *Les Nations unies face aux catastrophes naturelles*, op. cit., p. 35.

²⁰ Résolution 2816 du 14 décembre 1971.

²¹ Entretien, Paris, 13 mai 2009.

²² G. Langeais, *Les Nations unies face aux catastrophes naturelles*, op. cit., p. 59.

²³ Notamment Fred Cuny, ingénieur nord-américain reconverti dans le domaine de l'urgence auprès des agences internationales et qui a notamment participé aux opérations de 1990 et 1991 au Koweït. Il disparaît en Tchétchénie en avril 1995, au cours d'une mission pour la fondation Open Society Institute (OSI). Dans son rapport à la House Select Committee on Hunger de juillet 1991, il a formulé une critique acerbe du système d'aide humanitaire internationale et de l'UNDRO en particulier, qu'il juge inefficace à cause de la nature imprécise de son mandat, de son incapacité à s'imposer, de ses limites financières et de la réduction de son rôle à la coordination. <http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/cuny/laptop/revun.html> (consulté le 26 juin 2009).

²⁴ Résolution 46/182 du 19 décembre 1991.

le mandat de la coordination des activités de secours, mais avec une machinerie administrative et opérationnelle plus importante : un Fonds spécial est mis en place, le Central Emergency Revolving Fund (CERF) et des Consolidating Appeal Process (CAP), dispositifs de financement d'urgence, sont développés. Est également créé l'Inter-Agency Standing Committee (IASC), qui inclut les agences onusiennes, mais aussi d'autres acteurs des secours comme le mouvement de la Croix-Rouge et certaines organisations humanitaires.

En 1998, la DHA est transformée en Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA) et son mandat étendu à la gestion des actions humanitaires de secours, au développement de politiques et au plaidoyer humanitaire. Aujourd'hui, l'OCHA, qui opère essentiellement à travers l'IASC, est un acteur de poids, puisqu'il bénéficiait d'un budget de 213 millions de dollars en 2008 et d'une équipe de 1 800 personnes.

Internationalisation de la prévention

Bien que les actions internationales se concentrent encore pour l'essentiel sur les secours, certaines agences onusiennes détiennent dès les années 1950-1960 dans leur mandat la capacité à mettre en œuvre des programmes de prévention. Ainsi, à la fin des années 1960, l'UNESCO contribue à la fondation de l'International Seismological Center d'Edimburg (ISC). Et dès le début des années 1970, le United Nations Development Programme (UNDP) et la FAO mettent en place un système d'alerte pour surveiller l'évolution des sécheresses et des famines, tandis que la World Meteorological Organization (WMO) et l'International Telecommunication Union (ITU) se mobilisent dans les domaines de la prévision des tempêtes et de la rapidité des communications intercontinentales²⁵.

A la fin des années 1980, parallèlement aux transformations institutionnelles dans le domaine des secours, un processus se met en place au sein des Nations unies pour déclarer les années 1990 « Décennie internationale de prévention des catastrophes naturelles » (DIPCN, ci-après Décennie)²⁶. C'est le géophysicien nord-américain Frank Press, ancien conseiller scientifique du président Carter de 1977 à 1980 et président de l'U.S. National Academy of Sciences de 1981 à 1993 (sous l'administration Reagan puis sous celle de George H. W. Bush), qui évoque pour la première fois l'idée d'une décennie internationale sur le thème des catastrophes « naturelles » en 1984, au 8^e International Congress of Earthquake Engineering. Frank Press se démène tant et si bien pour mener son projet à terme qu'il parvient à convaincre un nombre important de scientifiques de le suivre, et constitue un groupe de 25 experts de toutes nationalités²⁷.

Faisant du lobbying directement auprès du Secrétaire général des Nations unies, le groupe est invité à rédiger un rapport sur le projet de Décennie, rapport, qui, remis en avril 1989²⁸, est à

²⁵ G. Langeais, *Les Nations unies face aux catastrophes naturelles*, op. cit., pp.18-19.

²⁶ En anglais, International Decade for Natural Disaster Reduction (*IDNDR*).

²⁷ En France par exemple, il fait appel à Claude Allègre, géochimiste et membre, lui aussi, de la National Academy of Science.

²⁸ *Challenges of the IDNDR, Report and Summary Proceedings of the International Symposium on « Challenges of the IDNDR »*, Yokohama, 13 avril 1989.

l'origine de la « déclaration de Tokyo ». Celle-ci met l'accent sur deux aspects : le pouvoir de la science et de la technologie dans la réduction des dégâts provoqués par les catastrophes et l'importance de l'éducation des populations²⁹. À la suite de cette déclaration, une résolution qui proclame l'ouverture de la Décennie³⁰ est proposée, puis portée devant l'Assemblée générale des Nations unies par le représentant du Maroc, Abderrahim Ben Moussa. En décembre 1989, elle obtient la signature de 156 Etats membres sur 162, unanimité suffisamment rare pour être soulignée par les acteurs eux-mêmes.

Il faut insister ici sur le rôle des scientifiques, en particulier des chercheurs en sciences de la terre, ainsi que sur celui des instances scientifiques nord-américaines telles que la National Academy of Science ou le National Research Council dans le développement et l'aboutissement de ce projet. En effet, la grande reconnaissance dont jouit Frank Press dans le milieu académique national et international³¹ offre à sa démarche une légitimité qui se reporte immédiatement sur le thème qu'il propose au sein des instances onusiennes. Par ailleurs, sa bonne connaissance du milieu politique et sa longue expérience de conseiller scientifique auprès des décideurs nationaux nord-américains l'aident à « traduire » son projet dans des termes susceptibles d'être entendus par ses interlocuteurs institutionnels de l'ONU. Enfin, le soutien du gouvernement des Etats-Unis permet au groupe d'experts de frapper directement à la porte du Secrétariat général des Nations unies.

Cependant, le vote de la résolution à une telle majorité témoigne également du « consensus », qui, nous l'avons dit, caractérise la thématique, jugée *a priori* « a-politique », des catastrophes « naturelles ». C'est parce que celle-ci est, la plupart du temps, présentée comme relevant essentiellement de connaissances scientifiques et/ou de choix techniques que ce consensus peut se construire.

« Pourquoi la résolution sur la DIPCN a-t-elle été votée, comme ça, avec 156 signatures ? C'est parce qu'elle n'était justement considérée comme n'étant ni de droite ni de gauche, ne provenant ni de pays développés, ni de pays en développement³² ! »

Pourtant, les questions politiques ne sont pas absentes de la gestion des risques et des catastrophes « naturels ». Richard Olson le démontre dès le début des années 1980, dans son étude sur la controverse scientifique liée à la prédiction des tremblements de terre qui secoue les mondes scientifiques, politiques et diplomatiques nord-américain et péruvien³³. L'argument de l'expertise, de la science et de l'approche technique n'en continue pas moins de nourrir au niveau international l'idée selon laquelle la thématique des catastrophes « naturelles » est foncièrement « a-politique » et consensuelle. La résolution de décembre 1989 qui proclame l'ouverture de la Décennie est fortement imprégnée de cette approche. Les cinq objectifs qu'elle

²⁹ *Ibid.*, p. 1.

³⁰ Résolution 44/236, décembre 1989.

³¹ Frank Press est alors membre de l'American Academy of Arts and Sciences, de la Royal Astronomical Society, de la Royal Society (Londres), de la Russian Academy of Sciences et de l'Académie des Sciences (France).

³² Entretien avec un ancien responsable UNDR0, cité.

³³ R. S. Olson, B. Podesta, J. Nigg, *The Politics of Earthquake Prediction*, Princeton, Princeton University Press, 1989. Dans sa conclusion, Olson souligne même que « cet ouvrage devrait détruire une bonne fois pour toutes le mythe du scientifique a-politique » (p. 162). Sauf indication contraire, nous traduisons les citations en anglais.

annonce pour les années à venir sont centrés sur les aspects scientifiques et techniques de la prévention : « Appliquer les connaissances scientifiques actuelles », « encourager les initiatives scientifiques et techniques de nature à parfaire les connaissances », « diffuser des informations sur les techniques », « mettre en place des programmes d'assistance technique et de transfert de technologies ». Il s'agit également de développer « des projets d'activités éducatives ou formatrices ». Le sauvetage des vies faisant l'objet d'un consensus, les moyens pour y parvenir ne semblent faire aucun doute : malgré la rupture épistémologique évoquée plus haut, la foi dans la science et la technique est toujours très puissante et, pour accompagner le progrès, l'éducation et la formation « des populations » sont nécessaires.

Pour animer la Décennie, un secrétariat est mis en place, peu doté en personnel, et avec à sa tête, au départ, un ancien fonctionnaire du United Nations Environment Programme (UNEP). La Décennie est marquée par plusieurs événements importants parmi lesquels la conférence mondiale de Yokohama en 1994, qui est la première conférence des Nations unies organisée sur le thème de la réduction des risques et des catastrophes « naturels ».

De 1990 à 1999, la contribution des scientifiques au déroulement de la Décennie ne se dément pas, même s'il convient de souligner une transformation notable : l'influence grandissante durant cette période des sciences sociales, battant en brèche l'exclusivité des sciences de la terre. En Amérique latine notamment, un réseau de chercheurs, la Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina, composé de géographes, urbanistes, ingénieurs, sociologues, historiens et anthropologues, est créé en 1992, tandis que l'ONU crée au même moment un bureau régional pour le développement de la Décennie (Estrategia internacional para la reducción de los desastres naturales, EIRD), qui permet de financer la Red. L'apport des chercheurs de ce réseau consiste essentiellement à conceptualiser d'un point de vue social la thématique de la gestion des catastrophes puis celle de la prévention des risques « naturels ». Leur approche vise avant tout à réintroduire les facteurs sociaux et politiques dans l'analyse des catastrophes dites « naturelles », en tentant de dépasser les approches dominantes des sciences de la terre, centrées sur les seuls phénomènes naturels. Une quantité importante de documents, de publications, d'articles, d'ateliers et de colloques sont produits et réalisés par ce réseau au cours de la Décennie³⁴. Les « concepts » et les méthodes d'analyse des catastrophes qui émergent dans ce contexte latino-américain se fondent sur les travaux de chercheurs anglo-saxons souvent assez radicaux des années 1970 et 1980³⁵ : il y est question, par exemple, de « vulnérabilité », de « causes profondes » des catastrophes (*roots causes*), de « construction sociale du risque ». Affirmant dans une publication de 1993 que « les désastres ne sont pas naturels »³⁶, les principaux membres fondateurs de la Red n'ont de cesse, durant la Décennie et les années suivantes, de mettre en relation les catastrophes avec le développement et les inégalités de pouvoir, et de montrer que ces phénomènes qualifiés de naturels ne sont pas des événements qui rompent un « ordre normal » mais au contraire des

³⁴ Ces travaux, en espagnol et en anglais, sont disponibles sur <http://www.desenredando.org/>.

³⁵ Entre autres, B. Wisner, P. O'Keefe, K. Westgate, « Global systems and local disasters: the untapped power of peoples' science », *Disasters*, vol. 1, n° 1, 1977, p. 47-57 ; K. Hewitt, « The idea of calamity in a technocratic age », in K. Hewitt (ed.), *Interpretation of Calamities, The Risks and Hazards Series n° 1*, Boston, Allen & Unwin Inc., 1983, pp. 3-32.

³⁶ A. Maskrey (dir.), *Los desastres no son naturales*, Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América latina, 1993. <http://www.desenredando.org/public/libros/1993/ldnsn/> (consulté le 31 août 2009).

processus produits par un ordre politique, économique et social « anormal ». En ce sens, disent-ils, les catastrophes sont socialement construites.

Les concepts et les idées produits dans le cadre de ce réseau circulent non seulement au niveau régional, en Amérique latine et dans les Caraïbes, mais aussi au niveau mondial. En effet, les seize membres fondateurs de la Red sont tous relativement bien intégrés au niveau international grâce à leur formation, souvent effectuée dans différents pays (Etats-Unis, Canada, Europe, Amérique latine), et à leurs institutions de recherche. Ils peuvent ainsi intervenir dans différents congrès, publier dans des revues internationales, participer ou organiser des rencontres internationales. Leurs activités se déploient également à travers leurs contacts et leur participation aux travaux d'instances nationales, d'ONG internationales (Oxfam par exemple) ou d'organisations internationales (Banque mondiale, UNDP, Banque interaméricaine de développement). Certains d'entre eux choisissent la voie de l'expertise, en réalisant pour ces organisations des travaux de consultants qui contribuent à renforcer leurs contacts internationaux et à leur assurer une légitimité³⁷. Aujourd'hui, nombre de ces « concepts » sont au cœur des publications, des rapports et des déclarations officielles des organisations internationales, onusiennes en particulier.

Quand arrive la fin de la Décennie, l'avenir de la thématique de la réduction des risques et des catastrophes « naturels » au sein des organisations des Nations unies est assez incertain. D'une part, le domaine de la prise en charge des « crises humanitaires » vient, comme on l'a vu, d'entrer dans un contexte de réformes qui a abouti à la création de la DHA puis de l'OCHA en 1998. D'autre part, et toujours dans ce contexte, le UNDP crée le Bureau for Crisis Prevention and Recovery (BCPR), qui obtient 7 postes au budget régulier, issus de l'ancienne UNDR0³⁸. Il s'agit alors pour le secrétariat qui avait porté la Décennie de se battre pour garder sa place. Soutenues par leur responsable hiérarchique, Sergio Vieira de Mello³⁹, les trois personnes qui le composent alors parviennent à obtenir le soutien du Conseil économique et social, et montent un projet durable de stratégie internationale pour la réduction des catastrophes « naturelles ». L'International Strategy for Disaster Reduction (ISDR) voit le jour en 2001, entériné par l'Assemblée générale le 21 décembre 2001⁴⁰. Il s'agit d'une plateforme inter-agences chargée de promouvoir des activités en faveur de la réduction des risques et des catastrophes « naturels » au sein des Nations unies. Composée d'une équipe plus réduite que celle de la Décennie (17 personnes alors que 25 animaient la Décennie) l'ISDR prend un envol assez timide pendant les années 2001-2005, avec à sa tête un ancien directeur de l'UNDR0 à New York, ce qui témoigne de l'influence encore importante du monde des secours.

Le véritable tournant au sein des Nations unies est cependant le tsunami de 2004 en Asie du Sud-Est et la conférence de Kobé organisée par l'ISDR en 2005. Par son ampleur, sa

³⁷ Pendant la Décennie, cette question est au cœur d'un certain nombre de débats entre les membres fondateurs du réseau et provoque certaines tensions entre ceux qui revendiquent une place de scientifiques « indépendants » et ceux qui pensent pouvoir faire de la consultance « tout en gardant leur autonomie ». Entretien avec Allan Lavell, membre fondateur de la Red, Genève, 18 juin 2009.

³⁸ Une prouesse administrative pour l'époque car le UNDP n'est pas censé avoir de postes financés par le budget régulier.

³⁹ Fonctionnaire international ayant fait sa carrière à l'ONU, Sergio Vieira de Mello est alors considéré comme l'un des possibles successeurs de Kofi Annan. Il est tué au cours de l'attentat suicide contre le quartier général de l'ONU à Bagdad en 2003.

⁴⁰ Résolution 56/195.

médiatisation et l'émotion qu'elle suscite au niveau international, cette catastrophe propulse la thématique des risques et des catastrophes « naturels » à la première place dans les agendas, discussions et introductions de rapports ou de textes produits au cours des mois suivants. D'un point de vue fonctionnel, des fonds plus importants sont dégagés : l'équipe de l'ISDR passe de 17 personnes à presque une centaine en 2009. Mais le tsunami de 2004 introduit également un nouvel élément, d'ordre moral, au sein de l'espace international de la gestion des risques et des catastrophes. Comme le souligne un ancien responsable de l'ISDR, « le tsunami culpabilise tous les donateurs »⁴¹, et cette « culpabilisation » conduit à la mise en place de nombreuses évaluations des programmes développés sur cette thématique. Reprenant le vocabulaire des chercheurs en sciences sociales mentionnés plus haut, l'une de ces évaluations, réalisée par une équipe de l'Independent Evaluation Group (IEG), l'unité d'évaluation de la Banque mondiale, juste après le tsunami⁴², souligne que les projets financés par la Banque mondiale depuis vingt ans sont en majorité réactifs et non centrés sur la prévention et qu'ils ne s'attaquent pas aux « causes profondes » des catastrophes, la Banque mondiale privilégiant les prêts d'urgence aux pays touchés par des catastrophes, en favorisant des projets courts qui ne mettent pas l'accent sur la réduction de la « vulnérabilité » à long terme. Le rapport met en lumière le fait que les mécanismes de financement ont primé dans la mise en œuvre des projets :

« La Banque doit être capable d'identifier les situations où la hâte est plus néfaste que bénéfique, si elle tient à ce que son intervention soit déterminée par les besoins de développement et non par les mécanismes de financement »⁴³.

Ce rapport a un effet concret immédiat puisqu'en 2007, la Banque mondiale met en place un partenariat avec l'ISDR, et crée le Global Facility for Disaster Reduction and Recovery (GFDRR), par le biais duquel elle finance l'ISDR à hauteur de 5 millions de dollars, ce qui correspond à trois fois le budget total dont disposait cet organisme à ses débuts en 2001.

La dynamique qui se met en place après le tsunami de 2004 se traduit également au niveau institutionnel par l'adoption d'un « cadre d'action » via une résolution de l'Assemblée générale en décembre 2005⁴⁴. Le Hyogo Framework for Action (HFA), opérationnel pour la période 2005-2015, est adopté par les 168 États et les organisations qui participent à la conférence de Kobé, qui vise à définir les actions prioritaires à mettre en place pour réduire la vulnérabilité aux désastres « naturels »⁴⁵. L'ISDR se présente dès lors comme un « système de partenariat » qui inclut gouvernements, organisations intergouvernementales et non gouvernementales, institutions financières internationales, acteurs scientifiques et techniques et secteur privé. Son secrétariat a pour fonction de coordonner et de mettre en œuvre le HFA⁴⁶.

⁴¹ Entretien, Paris, 13 mai 2009.

⁴² *Hazards of Nature. Risks to Development. An IEG Evaluation of World Bank Assistance for Natural Disasters*, Washington D.C., Banque mondiale, 2006. <http://www.worldbank.org/ieg/naturaldisasters/report.html> (consulté le 31 août 2009).

⁴³ *Ibid.*, résumé analytique, p. xxxi.

⁴⁴ Résolution A/RES/60/195.

⁴⁵ ISDR, *Hyogo Framework for Action: Building the Resilience of Nations and Community to Disaster*, Genève, Nations unies, 2005.

⁴⁶ Notons que le secrétariat de l'ISDR est basé à Genève, localisation qui confirme le caractère « a-politique » de la

Bien que non opérationnelle, l'ISDR suscite des inquiétudes parmi les acteurs onusiens dès son institutionnalisation en 2001. Pour comprendre ces réticences, il faut avoir présente à l'esprit l'importance pour ces organisations de la question du mandat. Au sein de l'ONU, le mandat obtenu par une organisation via une résolution de l'Assemblée générale constitue non seulement la base de sa légitimité à récolter des fonds pour exercer sa mission, mais aussi la garantie de sa situation, notamment en termes financiers et en termes de personnels. Certaines organisations dont le mandat touche partiellement à la question des risques et des catastrophes « naturels » – par le biais des opérations de secours (OCHA) ou à travers des projets de développement qui incluent la question de la prévention (UNDP) – voient cette institutionnalisation comme une menace. Dès lors, c'est le jeu des alliances qui permet aux acteurs de se repositionner. C'est notamment ce qui se passe avec le UNDP aujourd'hui intégré pleinement à la stratégie de l'ISDR alors que ses représentants étaient au départ en partie opposés à sa création comme système de coordination. Il en va de même avec l'OCHA, aujourd'hui principal partenaire de l'ISDR pour l'appui aux gouvernements dans la mise en place des plans de secours.

Malgré son essor depuis 2005, et en dépit de sa volonté de revendiquer une certaine hégémonie dans le domaine de la coordination, le poids de l'ISDR dans la sphère des organisations multilatérales demeure aujourd'hui assez faible. L'organisation fonctionne avec un budget relativement peu élevé d'environ 25 millions de dollars par an⁴⁷. Au final, c'est sans doute dans le processus de structuration, d'institutionnalisation et de mise en visibilité de l'espace international des risques et des catastrophes « naturels » que son rôle est le plus notable. Et si les organisations des Nations unies sont, historiquement, les premières à avoir porté le processus d'internationalisation de la gestion des secours en cas de catastrophe puis de la réduction des risques, d'autres acteurs comme l'Union européenne et l'Organisation du traité de l'Atlantique nord ont également joué un rôle non négligeable.

L'Union européenne

Le Service d'aide humanitaire de la Commission européenne (ECHO) voit le jour en 1992 et gère le budget pour l'aide d'urgence assurée par la Commission. S'il n'agit pas directement sur le terrain, il finance des organisations « partenaires » (des ONG, l'International Committee of the Red Cross (ICRC), mais aussi le HCR et le WFP). Avec un budget annuel, qui, en 2007, atteignait plus de 700 millions d'euros, c'est l'un des principaux donateurs à l'échelle mondiale et le principal bailleur de fonds de l'ISDR avec 5,3 millions de dollars en 2007⁴⁸.

thématique au sein des Nations unies. En effet, contrairement à New York, considéré comme le siège politique des Nations unies, Genève est le siège des organisations à caractère « humanitaire », centrées sur les droits de l'homme ou encore sur l'environnement, autant de thématiques jugées « a-politiques ».

⁴⁷ Par comparaison, en 2007 le BCPR du UNDP travaillait avec un budget de 105 millions de dollars. <http://www.undp.org/cpr/AnnualReports/2007/> (consulté le 30 juin 2009).

⁴⁸ Devant la Banque mondiale (5 millions de dollars) et la Suède (2,5 millions de dollars). ISDR, *Annual Report 2007*, Genève, Nations unies.

En 1996, l'ECHO crée un programme de préparation aux désastres, DIPECHO, avec des projets essentiellement fondés sur la formation, le renforcement des capacités locales, la construction de petits abris et la mise en place de programmes régionaux. Le budget annuel de DIPECHO s'élevait en 2007 à environ 19,5 millions d'euros, ce qui représenterait environ 3 % du budget de l'aide humanitaire de la Commission européenne.

Il faut également mentionner l'existence de deux mécanismes de coopération pour les situations d'urgence : le Community Civil Protection Mechanism (CCPM), créé en 2001 après le tremblement de terre de Turquie en 1999, les importantes tempêtes qui ont frappé la France, l'Allemagne et le Danemark cette même année et les attentats du 11 septembre 2001. Le CCPM est lié au Monitoring and Information Center (MIC) par l'intermédiaire duquel la Commission européenne peut faciliter la mobilisation des moyens de protection civile des Etats membres en cas « d'urgence majeure » définie comme résultant « d'une catastrophe naturelle, technologique, radiologique ou environnementale (y compris la pollution marine accidentelle), ou d'un acte terroriste survenant ou menaçant de survenir tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'Union européenne »⁴⁹. L'autre mécanisme, mis en place en 2005 après les attentats de Londres, est l'Emergency and Crisis Coordination Arrangements (EUCCA), placé sous la responsabilité du Conseil de l'Union européenne, et géré par le Joint Situation Center (Sit-Cen)⁵⁰.

L'OTAN

L'Alliance participe dès les années 1950 à des opérations de secours dans des situations de catastrophes. Depuis la fin de la guerre froide, elle cherche de nouvelles perspectives. En 1992, elle étend le champ de ses interventions aux opérations de « maintien de la paix » et de gestion des crises internationales, et la possibilité d'un engagement hors zone est acceptée. A partir de 1998, sa présence sur le terrain des « secours humanitaires » en cas de catastrophe se structure avec la création de l'Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre (EADRCC). Après les attentats du 11 septembre, et les évolutions de la notion de sécurité qui s'ensuivent, lesquelles conduisent à mettre au même niveau les menaces terroristes, les aléas naturels et les catastrophes technologiques par le biais notamment du concept de « sécurité globale » et de celui de « gestion tous risques » (*all hazards management*) en provenance des Etats-Unis⁵¹, son

⁴⁹ http://europa.eu/legislation_summaries/environment/tackling_climate_change/l28003_fr.htm (consulté le 8 septembre 2009).

⁵⁰ Pour une étude détaillée sur l'émergence de ces deux mécanismes, voir C. Wendling, « The European response to emergencies. A sociological neo-institutionalist approach », thèse de doctorat, Florence, European University Institute, 2009.

⁵¹ Avec la création de la FEMA (Federal Emergency Management Agency) sous l'administration Carter en 1979, la gestion fédérale de l'urgence et la défense civile sont rassemblées sous la rubrique « Prévision tous risques » (*all hazards*). Lors de l'intégration de la FEMA au Département de la sécurité intérieure (DHS), après les attentats du 11 septembre, le processus est renforcé par l'intégration des systèmes civils et militaires pour gérer les « crises » de tous types. Voir S. Makki, « Militarisation de l'humanitaire : les enjeux de l'intégration civilo-militaire dans l'appareil de sécurité nationale américain », *Humanitaire*, n°8, automne 2003, pp. 88-107. Le traitement militaire de l'après-Katrina à la Nouvelle-Orléans est une parfaite illustration des conséquences de cette « intégration ». Voir A. Lakoff, « Pour qu'un désastre ne tourne pas à la catastrophe : jusqu'où sommes-nous prêts ? », *Esprit*, n°343, mars-avril 2008, pp. 104-111.

rôle dans les situations d'urgence civiles s'accroît. En 2005, ses interventions aux Etats-Unis après le passage de l'ouragan Katrina et au Pakistan après le tremblement de terre marquent, par leur importance et par leurs caractéristiques, un nouveau tournant. En effet, dans ces deux cas, les actions de l'OTAN combinent une intervention « classique » de l'EADRCC et une intervention de la Nato Response Force (NRF), à composante militaire. A cet égard, l'opération qui a lieu au Pakistan est le premier cas d'envoi sur le terrain de personnel militaire dans un pays non allié et non partenaire de l'OTAN pour une opération de secours dans le cadre d'une catastrophe⁵². Par ailleurs, l'OTAN se construit de plus en plus comme une organisation de « gestion du risque » qui concentre son attention sur les menaces à venir⁵³. Ses opérations de « prévention » des risques en Ukraine ou en Asie centrale témoignent de ce repositionnement.

La tendance actuelle au sein de l'OTAN est d'imaginer comment de tels procédés peuvent être développés et institutionnalisés, notamment en matière de financement. Maurice Jochems, vice-secrétaire général adjoint à la division « Opérations » de l'OTAN, souhaiterait ainsi que l'on puisse financer ces moyens de secours d'urgence sur des budgets de l'aide au développement :

« Le moment est peut-être venu de supprimer certaines des divisions institutionnelles qui existent entre le monde de l'aide au développement international, d'une part, et celui de la défense, de l'autre »⁵⁴.

Même si les membres de l'Alliance ne parviennent pas à un réel consensus sur les transformations du rôle de l'OTAN en termes de protection civile – certains souhaitant voir dans l'Alliance la future « agence de sécurité mondiale⁵⁵ » –, la tendance actuelle est bien celle d'une « proportion croissante des opérations militaires de l'Alliance (...) dans le cadre de la protection civile », comme le souligne un rapport de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN de 2006⁵⁶ :

Cet inventaire, non exhaustif, des organisations interétatiques qui composent l'espace international des acteurs de la gestion des risques et des catastrophes « naturels » est loin de dessiner les contours d'une « sphère » homogène qui représenterait une seule et même vision de l'intervention, du risque ou de la sécurité. Nous sommes au contraire en présence d'un ensemble complexe de tensions qui transparaissent dans les différents discours de légitimation des acteurs qui portent cette dynamique d'internationalisation et d'institutionnalisation en insistant sur la « nécessité » d'une « gouvernance globale » des risques et des catastrophes.

⁵² M. Jochems, « Le rôle humanitaire croissant de l'OTAN », *Revue de l'OTAN*, n°1, printemps 2006. <http://www.nato.int/docu/review/2006/issue1/french/art4.html> (consulté le 31 août 2009).

⁵³ M. V. Rasmussen, « Reflexive security: NATO and international risk society », *Millennium: Journal of International Studies*, vol. 30, n° 2, 2001, pp. 285-309.

⁵⁴ M. Jochems, « Le rôle humanitaire croissant de l'OTAN », art. cité.

⁵⁵ Introduction au Rapport 166-CDS 06 F, *L'Otan et la protection civile*, Lord Jopling, rapporteur spécial, Session annuelle 2006.

⁵⁶ Rapport 166-CDS 06 F, *L'Otan et la protection civile*, cité.

GENESES ET MODES DE LEGITIMATION

Le « grand récit » produit par les organisations internationales insiste à l'envi sur la « nécessité », l'« urgence », voire le « caractère dramatique » – chiffres à l'appui – des catastrophes « naturelles ». Le « nombre croissant » de catastrophes depuis une trentaine d'années et la quantité de victimes touchées servent généralement d'introduction et de première légitimation à l'intervention des organisations internationales. Il convient cependant de noter que les chiffres avancés proviennent essentiellement de la principale base de données internationale disponible (Emergency Events Database, EM-DAT), mise en place en 1988 par le Centre de recherche sur l'épidémiologie des désastres (CRED) de l'Université de Louvain-la-Neuve et financée au départ par la WHO, puis par des partenariats avec l'International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (IFRC) en 1993, l'USAID en 1999 et l'ISDR en 2003⁵⁷. Autrement dit, pour fonctionner et légitimer son intervention, le « système » a besoin de chiffres, qu'il contribue par conséquent à produire.

Mais il existe, au-delà de cette justification par les chiffres, d'autres formes de légitimation de cette dynamique d'internationalisation, moins visibles au premier abord et qui nous renseignent sur les niveaux de tension qui accompagnent ce processus. On peut repérer plusieurs moments et différents discours qui ont contribué à l'émergence puis à la consolidation de ce monde international des risques et des catastrophes « naturels ». Ces discours utilisent des arguments à la fois politiques et scientifiques et sont véhiculés aussi bien par les acteurs internationaux eux-mêmes que par les scientifiques et les « experts ».

Risques « globaux », crises « complexes »

Dans les textes, les conventions internationales préservent la souveraineté des gouvernements nationaux en matière de réaction dans les cas de catastrophes « naturelles », l'assistance internationale ne pouvant être déployée qu'à leur demande. La majorité des recommandations qui concernent les « bonnes pratiques » en termes de prévention des risques mettent également l'accent sur la nécessaire participation des Etats. Pourtant, la littérature produite par les organisations internationales est parsemée de notes et de remarques sur l'incapacité de ces derniers à faire face – *du moins seuls* – aux catastrophes, lesquelles sont présentées comme des « crises » souvent qualifiées de « complexes », et aux risques qui leur sont associés. C'est d'ailleurs ce type de discours qui est l'un des fondements de la légitimation historique du mouvement d'internationalisation étudié ici.

En 1977, dans sa préface à l'ouvrage de Gérard Langeais, Michel Cépède, ancien président de la FAO et président du Corps mondial de secours⁵⁸ souligne :

⁵⁷ <http://www.cred.be/> (consulté le 31 août 2009).

⁵⁸ Le Corps mondial de secours est une association de bénévoles créée en 1972, après le tsunami du Bangladesh de 1970, à l'initiative de personnalités telles que l'Abbé Pierre, Théodore Monod, Michel Cépède et Gilbert Cesbron. Il fédère des secouristes de différents pays. Depuis 1973, il a participé à 45 missions organisées après des catastrophes

« Les obstacles les plus difficiles à surmonter tiennent à la prétention des gouvernements de considérer le sauvetage des victimes comme de leur seule responsabilité souveraine et de n'admettre l'intervention internationale que pour les aider à secourir les survivants... s'il en est ! La solidarité humaine doit pouvoir se manifester plus promptement. Pour y parvenir, c'est l'ensemble des citoyens du monde qui doit se sentir concerné et faire pression pour les solutions politiques (...) Nous avons besoin d'une sécurité internationale, de pompiers de la « patrie planétaire ». Les techniciens modernes le permettent, les souverainetés dépassées ne sauraient s'y opposer »⁵⁹.

C'est dans cette même lignée que s'inscrit une dizaine d'années plus tard le secrétaire d'Etat français aux affaires humanitaires, Bernard Kouchner, lorsqu'il fait voter deux résolutions élaborées autour de l'idée de « droit d'ingérence », pour favoriser l'assistance aux victimes « des catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre »⁶⁰.

Pour justifier la nécessité de ce processus d'internationalisation, des pratiques « antérieures », qui font plus ou moins implicitement référence à la gestion émanant des seuls gouvernements nationaux, sont mentionnées et souvent dévalorisées. A titre d'exemple, les auteurs de la préface du rapport de l'ISDR intitulé « Vivre avec le risque » (2004) se demandent si les initiatives qui ont été prises au niveau international depuis le début des années 1990 « étaient suffisantes pour éradiquer les conséquences de siècles de gestion inefficace et de passivité fataliste face aux caprices de la nature »⁶¹. Dans d'autres cas, on trouve, sous forme de recommandations, des incitations au « renforcement des capacités » (*capacity building*) et aux « transferts de technologie » directement des organisations internationales ou bilatérales vers les communautés locales, qui évincent de fait le maillon gouvernemental national, jugé peu fiable :

« La plupart du temps, la coopération des organisations internationales est canalisée par les gouvernements centraux, ce qui génère plusieurs problèmes. En premier lieu, l'assistance internationale (des millions de dollars dans la plupart des cas) est totalement contrôlée par de petits groupes d'officiels gouvernementaux qui possèdent assez d'autorité pour pouvoir éviter les contrôles. Cela donne lieu à un manque de transparence, une gestion arbitraire des fonds disponibles et un important gâchis des ressources »⁶².

Aujourd'hui, ce discours sur l'incapacité des Etats est renforcé par un autre discours relatif cette fois au « déclin de l'Etat-nation » qui accompagnerait les phénomènes de globalisation. On trouve ainsi, dans les rapports des organisations internationales mais aussi chez les chercheurs en sciences sociales, sociologues ou politistes qui se spécialisent sur ces questions, des références à des travaux qui mettent en lumière ce déclin pour expliquer l'émergence croissante d'acteurs internationaux:

« Un nombre croissant d'organisations transnationales ou internationales telles que les agences des Nations unies, des groupes à caractère religieux ou la Banque mondiale investissent le champ des

naturelles ou technologiques. <http://www.worldassistance.org/>.

⁵⁹ M. Cépède, « Préface » de G. Langeais, *Les Nations unies face aux catastrophes naturelles*, op. cit., pp. II-III.

⁶⁰ Après avoir réaffirmé leur souveraineté et leur rôle premier dans l'assistance, la résolution 43/131 du 8 décembre 1988 « invite » les Etats à faciliter la mise en œuvre de l'assistance humanitaire. La résolution 45/100 du 14 décembre 1990 instaure, quant à elle, la création de « couloirs d'urgence » pour la distribution de l'aide médicale et alimentaire.

⁶¹ ISDR, *Living with Risk: A Global Review of Disaster Reduction Initiatives*, Genève, Nations unies, 2004, p. xiii.

⁶² C. Villacis, « Latin American cases », *International Recovery Platform*, Kobé, non daté, p. 26.

secours en cas de catastrophe et de la reconstruction. Avec le déclin de l'importance de l'Etat-nation (Guehenno, 1995, Mann 1995), il faut s'attendre à ce que de nouveaux acteurs apparaissent »⁶³.

L'articulation récente de la thématique des risques et des catastrophes « naturels » avec celle, également mise en priorité sur l'agenda international, des risques qualifiés de « globaux »⁶⁴ (changement climatique, crise environnementale...) contribue au renforcement de ce discours.

On peut mesurer l'importance de cette articulation nouvelle pour le système onusien, l'ISDR en particulier, par de nombreuses activités récentes : tout d'abord, la mise en place d'un « groupe de travail » (Working Group on Climate Change and Disaster Risk Reduction) au sein de l'ISDR ; ensuite, le recrutement d'au moins 5 personnes ayant déjà une expérience dans le domaine du changement climatique et de 12 ayant une expérience dans celui de l'environnement parmi les 68 salariés que compte actuellement le secrétariat de l'ISDR ; enfin, et surtout, le dernier rapport présenté lors de la Global Platform organisée par l'ISDR à Genève en juin 2009, et intitulé « Risk and Poverty in a Changing Climate: Invest Today for a Safer Tomorrow »⁶⁵, ainsi que les nombreux ateliers et déclarations sur le changement climatique qui ont eu lieu lors de cette conférence internationale. Plus encore que les catastrophes « naturelles » localisées telles que les éruptions volcaniques ou les séismes, le changement climatique qui se produit à l'échelle planétaire conduit à un renforcement de la tentative d'internationalisation des mesures de prévention.

Transformations de la notion de sécurité

Parmi les éléments à prendre en compte pour analyser l'émergence de ce monde international des risques et des catastrophes « naturels », la fin de la guerre froide et les attentats du 11 septembre 2001 n'apparaissent pas à première vue comme les plus évidents. Pour l'OTAN cependant, son repositionnement sur le champ de la « sécurité civile », notamment en matière de secours et de prévention des risques et des catastrophes « naturels », lui permet de se maintenir dans un environnement qui ne lui est pas favorable⁶⁶. En effet, après la disparition de « l'ennemi » à l'Est, l'Alliance est forcée de se repositionner. Les attentats de 2001 à New York la conduisent ensuite à réviser sa stratégie pour répondre à la menace terroriste. Il s'agit alors d'« élargir » la conception de la sécurité au sein de l'Alliance. Dans cette perspective, l'OTAN mobilise deux notions, celle de « sécurité globale » et celle de « sécurité humaine ».

⁶³ E. Quarantelli, P. Lagadec, A. Boin, « A Heuristic Approach to Future Disasters and Crises: New, Old, and In Between Types », in H. Rodríguez et al. (eds), *Handbook for Disaster Research*, New York, Springer, 2006, p. 32. Les références citées sont J.-M. Guéhenno, *La fin de la démocratie*, Paris, Flammarion, 1993 et M. Mann, « L'Etat-nation : mort ou transfiguration ? » *Le Débat*, n°84, mars-avril 1995, pp. 49-69.

⁶⁴ Parfois désignés comme des « risques planétaires » par certains chercheurs qui appellent de leurs vœux une approche par les « global commons », laquelle « permet d'imaginer tous les êtres humains reliés entre eux, dans une condition similaire et une commune vulnérabilité ». Voir B. Badie, M.-C. Smouts, *Le retournement du monde. Sociologie de la scène internationale*, op. cit., p. 218.

⁶⁵ ISDR, *Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction*, Genève, Nations unies, 2009.

⁶⁶ H. Gärtner, « European security, the use of the force and the treaty of Lisbon », communication au Congrès annuel de l'International Studies Association, 49^e convention annuelle, San Francisco, 26 mars 2008.

La première, liée à l'approche « *all hazards* » et dans la conception de laquelle les Etats-Unis ont eu une grande influence, élargit considérablement le spectre des menaces :

« La sécurité globale peut être définie comme la capacité d'assurer à une collectivité donnée et à ses membres un niveau suffisant de prévention et de protection contre les risques et les menaces *de toutes natures et de tous impacts, d'où qu'ils viennent*, dans des conditions qui favorisent le développement sans rupture de la vie et des activités collectives et individuelles »⁶⁷.

La seconde, dont l'origine se situe plutôt du côté du rapport sur le Développement humain du UNDP en 1994, consiste à « protéger le *noyau vital* de toutes les vies humaines, d'une façon qui améliore l'exercice des libertés et facilite l'épanouissement humain »⁶⁸. Elle établit par conséquent une conception de la sécurité centrée sur la personne humaine et sur ses besoins « essentiels »⁶⁹.

Ces deux notions ne conduisent pas exactement aux mêmes types de pratiques et ne traduisent pas les mêmes transformations, mais leur utilisation croissante et leur développement au cours des années 1990 accompagnent le développement d'une rhétorique dont le message général est le suivant : il n'est plus question de se mobiliser uniquement au niveau des secours, une fois que les phénomènes ont produit leurs effets, mais bien, de « vivre avec le risque »⁷⁰. Dans cette perspective, les menaces – naturelles mais également technologiques ou terroristes – sont présentées comme permanentes, et le monde est perçu comme de jour en jour plus « vulnérable » en raison des activités anthropiques, de l'urbanisation croissante et du changement climatique. Dans ces conditions, le seul moyen de rester en vie est d'être vigilant⁷¹.

Les actions envisagées peuvent se résumer en deux mots : *préparation* et *capacité de réponse*⁷². La préparation inclut la prévision des aléas naturels et climatiques, et la prévention, par le biais de la formation des « communautés » aux risques qu'elles encourent, *via* l'éducation des enfants (à l'école) et des responsables locaux. La prévention – ou Réduction des risques de catastrophes⁷³ – englobe également les mesures et les instruments juridiques facilitant sa mise en œuvre, les mesures de planification urbaine, celles de développement durable ou celles liées à l'accès aux ressources. La capacité de réponse correspondrait, quant à elle, à la préparation à l'intervention en cas d'événement, par le biais d'outils de coordination et d'une formation du

⁶⁷ Définition de l'Institut national des hautes études de sécurité (INHES) (nous soulignons).

⁶⁸ *La sécurité humaine maintenant. Rapport de la commission sur la sécurité humaine* (trad. F. Vanderschoot), Paris, Presses de Sciences Po, 2003, p. 17 (nous soulignons).

⁶⁹ Pour un historique de la doctrine de la « sécurité humaine », voir F. Gros, « Désastre humanitaire et sécurité humaine. Le troisième âge de la sécurité », *Esprit*, n°343, mars-avril 2008, pp. 51-66 ; F. Gros, M. Castillo, A. Garapon, « De la sécurité nationale à la sécurité humaine », *Raisons politiques*, n° 32, 2008, pp. 5-7.

⁷⁰ ISDR, *Living with Risk: A Global Review of Disaster Reduction Initiatives*, *op. cit.*

⁷¹ *Ibid.*, p. xiv.

⁷² OCHA, *Annual Report. Activities and Use of Extrabudgetary Funds*, Genève, Nations unies, 2006, p. 34.

⁷³ Nouvelle terminologie impulsée par l'ISDR depuis la conférence de Kobé en 2005 pour insister « sur le caractère permanent des risques et sur la possibilité de les réduire ». ISDR, *Terminologie pour la prévention des risques de catastrophe*, Genève, Nations unies, 2009, p. 26.

personnel d'urgence, par une meilleure coordination entre civils et militaires⁷⁴ et par le biais d'exercices de simulation et d'évacuation mis en place dans les zones jugées dangereuses.

En outre, la mise en application des notions de sécurité globale et de sécurité humaine tend à supprimer les distinctions. Il y aurait ainsi un « continuum »⁷⁵ de menaces, des crises alimentaires au terrorisme en passant par les séismes et les conflits ethniques ; de réponses, dans les pratiques ou les outils, certains « kits » pouvant être utilisés pour prévenir toutes sortes de menaces ; et d'acteurs, via une « coopération » des militaires et des acteurs humanitaires. Dans la pratique cependant, cette tentative d'homogénéisation se heurte à la réalité des tensions et des différentes approches qui caractérisent l'espace international de la réduction des risques et des catastrophes « naturels ».

Enfin, la perspective sécuritaire ainsi que la rhétorique fondée sur l'incapacité des Etats entraînent dans leur sillage le développement d'un autre type de discours de légitimation, celui de la spécialisation.

Spécialisation, efficacité, technique : savoirs et savoir-faire

Si les Etats sont considérés comme incapables de gérer les « crises » et de prévenir « efficacement » les événements désastreux, et si la notion de sécurité s'est élargie au point de ne plus concerner uniquement le niveau national, il est alors possible d'introduire sur la scène de nouveaux acteurs, qui sont, eux, présentés comme « capables » et « efficaces ». Les arguments centraux de l'urgence et du sauvetage des vies légitiment cette intervention. Dans un texte consacré à « la globalisation de la catastrophe », un responsable de l'OCHA insiste sur ces deux arguments :

« La réponse aux catastrophes est une activité (...) spécialisée qui demande des professionnels et des décideurs expérimentés dans ce domaine pour pouvoir fonctionner de façon efficace. (...) Face aux besoins soudains et énormes des victimes, le temps pour sauver des vies se mesure en minutes et en heures, pas en jours »⁷⁶.

Dès lors, c'est le rôle des militaires qui est mis en avant, en particulier quand il s'agit des opérations de secours. Un ancien responsable de l'UNDRO explique :

« Les militaires ont une méthodologie, ils ont surtout une structure de commandement qui fait que pour la réponse, c'est irremplaçable (...). Ils ont aussi la planification, ils ont cette séparation bien précise entre opérationnel, tactique et stratégique, qui fait que quelquefois c'est trop cloisonné mais [qu']en général ça apporte des réponses »⁷⁷.

⁷⁴ OCHA, *Annual Report. Activities and Use of Extrabudgetary Funds*, op. cit., p. 32.

⁷⁵ F. Gros, « Désastre humanitaire et sécurité humaine. Le troisième âge de la sécurité », art. cité.

⁷⁶ A. Katoch, « The responders' cauldron: The uniqueness of international disaster response », *Journal of International Affairs*, vol. 59, n° 2, printemps-été 2006, p. 154-155.

⁷⁷ Entretien, cité.

Le cas de l'OTAN est révélateur de ce type de discours de légitimation qui s'articule à la fois autour de l'expérience, de l'expertise et de la technique. A titre d'exemples, en 2006, après les interventions de l'Alliance à la Nouvelle-Orléans et au Pakistan, la *Revue de l'OTAN* publie un dossier intitulé « Le rôle humanitaire croissant de l'OTAN ». « Les récentes catastrophes ont mis en lumière l'utilité de certaines capacités militaires lorsque les premiers responsables sont débordés », est-il annoncé dès l'introduction. L'article met ensuite en avant l'ensemble de ces « capacités militaires » : transport aérien stratégique, hôpitaux militaires, personnel médical, génie militaire⁷⁸... Lors du 5^e Congrès européen sur la gestion des désastres, organisé à Bonn en 2008 par deux organisations de protection civile allemandes, le responsable de l'EADRCC présente une communication dans laquelle il défend notamment le concept de *Rapid Reaction Team* qui se fonde sur la rapidité de l'intervention et sur l'expertise de l'organisation.

Cette référence à l'expertise pour légitimer les interventions dans l'urgence pour la phase des secours est également mobilisée dans des documents rendant compte de l'implication de l'Alliance dans le domaine de la prévention des catastrophes. L'OTAN développe ainsi en Asie centrale des projets de prévention des tremblements de terre centrés sur la résistance du bâti ou la collecte de données sur la sismologie et la géologie (cartes de dangers sismiques). Fondée sur le « transfert de technologies », l'intervention de l'OTAN dans le domaine de la prévention se présente donc comme essentiellement experte et technique quand l'Alliance aborde le domaine des risques « naturels » et environnementaux. Les trois termes de sécurité, sciences et environnement qui concluent le rapport *La sécurité via le partenariat*⁷⁹ de 2005 sont censés résumer cette posture.

La légitimation par l'expertise ou par la technique n'est toutefois pas le privilège de l'OTAN. On retrouve ces formulations dans les documents d'organisations spécialisées dans les programmes de prévention, telle la WMO, spécialisée dans les observations météorologiques, climatologiques, hydrologiques et géophysiques, dans la collecte et le traitement des données et le transfert de technologies. Au cours de la Global Platform for Disaster Risk Reduction de 2009, la WMO lance par exemple le programme « Weather info for all », en collaboration avec la fondation Global Humanitarian Forum dont Kofi Annan est le président, depuis la fin de son mandat aux Nations unies, et en partenariat avec les sociétés de télécommunication Ericsson et Zain, et le Earth Institute de l'Université de Columbia⁸⁰. L'initiative a pour objectif de permettre à toutes les « communautés vulnérables » d'Afrique de recevoir sur leurs téléphones portables par le biais de messages SMS « une information météorologique rigoureuse, objective, fiable »⁸¹. Là encore, l'argument technologique et la justification scientifique sont les éléments centraux de la rhétorique, au détriment des connaissances « indigènes » sur lesquelles insistent d'autres acteurs. En effet, dans le contexte du changement climatique, affirme le texte du projet, les pratiques agricoles traditionnelles et les connaissances indigènes sont « obsolètes », ce qui justifie la mise en place d'un important maillage technologique sur l'ensemble du continent..

⁷⁸ M. Jochems, « Le rôle humanitaire croissant de l'OTAN », art. cité.

⁷⁹ OTAN, *La sécurité via le partenariat*, Bruxelles, OTAN, 2005, p. 36.

⁸⁰ Dont le directeur est le très influent économiste Jeffrey Sachs, consultant spécial auprès de Kofi Annan puis de Ban Ki-Moon et conseiller dans de nombreuses organisations internationales (Fonds monétaire international (FMI), Banque mondiale, Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE), WHO, UNDP).

⁸¹ J. Sachs, vidéo de lancement, *Weather info for all*, Global Platform for Disaster Risk Reduction, Genève, 18 juin 2009.

Cette légitimation des interventions dans le domaine de la prévention qui s'appuie sur des arguments techniques ou sur les compétences scientifiques des « experts » correspond donc à la revendication d'un « savoir », qui permet également l'édification d'un système de normes et de standards universels de la « bonne » gestion des catastrophes et de la « bonne » prévention des risques : indicateurs de vulnérabilité, technologies d'observation des phénomènes, cartographies des zones à risques, glossaires... Dès lors et pour répondre à l'injonction résumée par l'aphorisme anglo-saxon « il n'y a de résultats que ceux que l'on peut mesurer » (*what gets measured gets done*)⁸², une série d'indicateurs sont développés pour mesurer le degré de vulnérabilité d'un pays ou d'une région : le Disaster Vulnerability Index (DVI) et les Disaster Risk Indicators (DRI) chez ECHO, le Global Risk and Vulnerability Index Trends per Year (GRAVITY) au UNDP, et le Natural Hazard Apparent Vulnerability Indicator (NHAVI) de la Banque mondiale participent à l'élaboration d'une forme de rationalisation scientifique des processus en cours, introduisant le *benchmarking* dans le domaine de la gestion des risques et des catastrophes « naturels ». La constitution de « preuves » est d'ailleurs un élément fondamental de nombreuses activités des organisations internationales dans ce domaine. Classiquement, indicateurs, statistiques, pourcentages et chiffres sont produits et rassemblés dans des tableaux, graphiques et cartes, pour apporter la « preuve » scientifique d'une situation que l'on prétend dénoncer et à laquelle l'organisation invite à remédier.

Les activités liées à la réduction des risques et des catastrophes « naturels » couvrent par ailleurs un champ extrêmement large allant des activités de détection et de prévision à la construction d'ouvrages techniques, des mesures législatives aux activités d'information et aux campagnes de sensibilisation. Elles font donc intervenir des spécialistes issus de champs scientifiques divers, sciences de la terre (météorologie, géomorphologie, sismologie, hydrologie, volcanologie, etc.), sciences sociales (anthropologie, sociologie, géographie, psychologie, droit...) ainsi que des urbanistes ou des ingénieurs.

Enfin, c'est une très grande porosité qui caractérise les frontières entre l'espace des acteurs internationaux et celui de la recherche académique, porosité que l'on peut vérifier aussi bien dans le domaine des publications que dans celui de la participation à des conférences, congrès et autres événements académiques, où « universitaires » et « praticiens » se côtoient en permanence. Les espaces de production de la *doxa* internationale sur les risques et les catastrophes « naturels » ne s'arrêtent pas aux bureaux genevois ou new-yorkais, ils circulent de congrès en conférences, de « plateformes » en publications, et les croisements entre bureaucrates internationaux et nationaux, scientifiques et « experts » sont nombreux.

Les revues scientifiques constituent les lieux privilégiés de ces circulations. Certaines sont spécialisées dans les thématiques des catastrophes et des risques, comme les revues à comité de lecture *Disasters*, *Journal of Contingencies and Crisis Management*, et *International Journal of Emergency Management*, plus ouvertement ancrée dans l'expertise et au comité éditorial de laquelle se trouvent le vice-ministre russe en charge de la protection civile et de nombreux membres d'organisations impliquées dans la gestion des risques et des catastrophes (Banque mondiale, Croix-Rouge américaine).

On pourrait être tenté de désigner ces réseaux d'experts et de scientifiques comme des

⁸² A. de Haulleville, S. Jegillos, V. Obsomer, *Overall Evaluation of ECHO's Strategic Orientation to Disaster Reduction*, Final Report, décembre 2003, p. 28.
http://ec.europa.eu/echo/files/policies/evaluation/2003/disaster_report.pdf (consulté le 1^{er} septembre 2009).

« communautés épistémiques »⁸³, des communautés de savoirs et de pratiques permettant à des acteurs scientifiques de jouer un rôle dans l'élaboration de réponses et de normes internationales. Il est d'ailleurs très souvent fait mention, dans les enceintes internationales, de ce type de « communautés ». Lors de la Global Platform for Disaster Risk Reduction de juin 2009, il était par exemple fréquent d'entendre les personnes qui se croisaient dans les couloirs s'inviter réciproquement à une table ronde ou à un atelier, en évoquant par exemple l'importance de la présence des « représentants de la communauté du changement climatique » face à la « communauté de la réduction des risques de catastrophes ». Pourtant, ces communautés sont elles-mêmes hétérogènes, traversées de nombreuses tensions et fractures, et leurs « membres » ne se sentent pas forcément appartenir à l'une plutôt qu'à l'autre. Le terme même de « communauté », qui laisse entendre un partage de valeurs et une forme d'homogénéité, notamment en termes de savoirs et de croyances, est loin de caractériser le type de liens qui unissent les différents acteurs scientifiques de cet espace international :

« Il y a tellement de communautés qui viennent de plusieurs petits groupes conceptuels : l'entrée par le développement, la perspective aléa centrée que... oui, cette idée de tout mettre en lien est une tentative d'aller au-delà de ces filtres et d'harmoniser les différentes façons de penser les problèmes »⁸⁴.

Car il existe bien, chez certains acteurs au sein des organisations internationales et notamment à l'ISDR en tant qu'entité de coordination, une volonté de créer une « communauté », autour de la problématique des risques et des catastrophes « naturels ». Cette volonté se manifeste par de nombreuses tentatives de production d'un langage commun à partir de l'élaboration de glossaires, l'une des activités de l'ISDR depuis sa création. Traduits en plusieurs langues, ces manuels ont pour objectif d'harmoniser les définitions des différents termes utilisés le plus fréquemment. Le dernier, produit en 2009⁸⁵, se présente comme une tentative « de mettre à jour et de diffuser largement une terminologie internationale standard relative à la réduction des risques de catastrophe et ce, dans toutes les langues officielles des Nations unies, afin de servir de référence pour l'élaboration de programmes et la mise en place d'institutions, d'opérations, travaux de recherche et programmes de formation et d'information du public »⁸⁶. En faisant le pari qu'utiliser les mêmes mots conduit à parler de la même chose, l'ISDR tente de produire de l'unité là où règne avant tout la diversité des approches et des façons de penser.

⁸³ P. M. Haas, « Epistemic communities and international policy coordination », *International Organization*, vol. 46, n° 1, « Knowledge, power, and international policy coordination », hiver 1992, pp. 1-35.

⁸⁴ Entretien avec un géographe, « expert » en réduction des risques, Genève, 18 juin 2009.

⁸⁵ ISDR, *Terminologie pour la prévention des risques de catastrophe*, Genève, Nations unies, mai 2009.

⁸⁶ *Ibid.*, p. 1.

UN ESPACE INTERNATIONAL HETEROGENE

Il est évident pourtant qu'avec des acteurs aussi nombreux et aussi divers, l'espace international des risques et des catastrophes « naturels » ne peut être que complexe. En effet, si les organisations multilatérales, et plus particulièrement les agences de l'ONU dont il est spécifiquement question ici, sont centrales dans cet espace, d'autres acteurs tels que le mouvement de la Croix-Rouge, les grandes ONG internationales, les agences nationales d'aide, mais aussi les ONG nationales ou locales, les assureurs, les entreprises privées, les protections civiles nationales et les centres de recherche participent pleinement à l'émergence de la thématique sur l'agenda international. Pour chacun, l'enjeu est de définir ce que doit être une « bonne gestion » des risques et des catastrophes.

La tension secours/prévention

Une première tension, que l'on pourrait qualifier de « fondatrice », est celle qui sépare le « monde » des secours de celui de la prévention, même si aucun de ces deux mondes ne peut être considéré comme homogène en soi. Historiquement, nous l'avons vu, le processus d'internationalisation de la problématique des catastrophes se met en place à partir des acteurs internationaux des secours. C'est donc le volet « humanitaire » qui pendant longtemps prédomine et produit les principales façons de penser ces événements. La prévention, quant à elle, fait son apparition en force dans les années 1990, parallèlement aux rapports qui montrent, chiffres à l'appui, qu'il serait moins onéreux d'investir dans des opérations visant à prévenir les événements ou du moins à diminuer leurs conséquences, que de devoir financer des opérations de secours et de reconstruction.

Parmi les producteurs des notions aujourd'hui intégrées dans l'ensemble des documents fournis par la grande majorité des agences de l'ONU pour traiter de la thématique, certains cherchent à donner de la notion de prévention une vision plus large qu'auparavant. En soulignant par exemple les problèmes d'accès aux ressources ou de développement, ils permettent de repenser la question du développement en termes de relations de pouvoir ou de redistribution. On reconnaît bien sûr ici l'empreinte des chercheurs de la Red évoqués plus haut. D'ailleurs, l'auteur du rapport de 2009 intitulé « Risk and Poverty in a Changing Climate. Invest Today for a Safer Tomorrow »⁸⁷ est l'un des anciens membres fondateurs de la Red⁸⁸. C'est dans cette même optique que certains acteurs introduisent la notion de vulnérabilité et ses multiples déclinaisons en « facteurs de vulnérabilité », ces derniers pouvant aller de l'âge ou du genre à des données structurelles telles que l'organisation du territoire, la gestion politique ou

⁸⁷ ISDR, *Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction*, cité.

⁸⁸ Cet urbaniste formé à Manchester travaille de longues années au Pérou, au sein d'ONG et d'instances gouvernementales péruviennes, avant de rejoindre les organisations internationales à Genève (UNDP puis ISDR). Au cours des années 1990, il contribue également à l'émergence de deux réseaux similaires à la Red, l'un en Asie du Sud (Duryog Nivaran), l'autre en Afrique australe (Peri Peri U) grâce au financement de l'agence fédérale d'aide des Etats-Unis, l'USAID.

les faiblesses institutionnelles. La « prévention » consiste alors à remettre en question les schémas de développement et à souligner les « causes profondes » des catastrophes⁸⁹.

Or, depuis le tsunami de 2004 et, de façon plus marquée encore, depuis la Global Platform for Disaster Risk Reduction de 2009, il semblerait que l'on revienne à une dynamique centrée sur les secours. Pour un autre des fondateurs de la Red :

« Le tsunami, c'est la pire chose qui pouvait arriver au thème de la réduction des risques de catastrophes. Parce que ça remet au centre les grands événements exceptionnels, et on est de nouveau sur (...) des réponses (...) qui ne font que résoudre le problème du nombre de vies qu'on sauve mais qui ne résolvent pas le reste »⁹⁰.

Ce sont bien deux perspectives qui s'opposent ici : celle qui consiste à privilégier le sauvetage des vies au moment de l'événement et celle qui insiste sur les transformations profondes à opérer en dehors de l'événement lui-même. Et ces deux perspectives renvoient à des institutions, des compétences et des façons de penser les situations très différentes.

Le rapport produit par l'ISDR en 2009 est un excellent révélateur de la difficile tentative de conciliation de ces deux approches. Certes, il met en avant le lien entre la pauvreté et une plus grande vulnérabilité aux catastrophes « naturelles », ce qui conduit ses auteurs à déployer la thématique du développement et des moyens de subsistance (*livelihoods*), faisant ainsi directement écho au rapport du UNDP de 2004 intitulé « La réduction des risques de catastrophes : un défi pour le développement »⁹¹. Mais en mettant également l'accent sur le changement climatique, il revient à une analyse centrée sur les aléas, en insistant sur les aléas météorologiques au détriment des phénomènes géologiques (séismes, éruptions volcaniques, glissements de terrain...), et infléchit le discours en direction de la prévision de l'aléa et de l'alerte. Cette démarche répond plus directement aux objectifs de la WMO, centrée sur la diffusion d'information météorologiques et sur l'alerte précoce.

Des tensions au sein de l'espace des secours : civils et militaires

La participation des militaires aux opérations humanitaires en cas de catastrophe « naturelle » est encadrée depuis 1994 par les *Oslo Guidelines*, qui organisent l'usage des ressources militaires et de la protection civile en cas de catastrophe (naturelle, technologique ou environnementale) *en temps de paix*, ce qui les différencie des *Military Civil Defence Assets (MCDA) Guidelines*, qui organisent leurs interventions dans des situations qualifiées d'« urgences complexes » qui recouvrent les conflits. Révisés en 2006, à la suite d'une augmentation notable des interventions militaires dans le cadre d'opérations « humanitaires »⁹²,

⁸⁹ B. Wisner, P. Blaikie, T. Cannon, I. Davis, *At Risk. Natural Hazards, People's Vulnerability and Disasters*, New York, Routledge, 2004, (1^{ère} édition 1994).

⁹⁰ Entretien, Genève, 18 juin 2009.

⁹¹ http://www.undp.org/cpr/disred/documents/publications/rdr/francais/rdr_fra.pdf (consulté le 8 septembre 2009).

⁹² Notamment les interventions de la NRF de l'OTAN en Louisiane et au Pakistan évoquées plus haut, et les tensions que ces interventions créent entre les militaires de l'OTAN et certains acteurs de l'ONU ou des ONG.

les *Oslo Guidelines* sont sous la tutelle de la Civil-Military Coordination Section (CMCS) de l'OCHA⁹³, mise en place afin de coordonner les demandes de MCDA pour accompagner les actions humanitaires des Nations unies et afin de s'assurer que ces opérations se déroulent « dans le respect des principes humanitaires »⁹⁴.

Les *Oslo Guidelines* ont pour vocation d'encadrer les pratiques par un certain nombre de principes essentiels, dont l'un est la séparation des actions respectives des civils et des militaires. Ainsi, la distribution d'aide serait l'affaire des civils, tandis que le transport et la logistique reviendraient aux militaires ; ceux-ci doivent être reconnaissables par leurs uniformes nationaux et ne doivent pas être armés. Les *Oslo Guidelines* stipulent également que le recours à des ressources militaires doit être justifié par le fait qu'aucune autre solution civile n'est « possible » ou « suffisante », et doit être limité dans le temps.

L'existence même de ces guides et leur réactualisation récente nous renseignent sur le niveau de tension qui peut exister sur le terrain des opérations de secours entre les militaires et les organisations civiles, les secondes voyant dans la présence des premiers un risque de mise en péril de leur propre mandat⁹⁵, d'autant que les moyens déployés par les militaires, leur « technicité », leurs « compétences » en cas d'urgence s'inscrivent parfaitement dans le discours de légitimation qui s'appuie sur l'expertise et le savoir-faire, discours que le monde civil utilise par ailleurs lui-même de plus en plus.

D'autres initiatives reflètent, en creux, ces tensions. Ce sont les tentatives croissantes de promotion de la « coopération civilo-militaire », qui est notamment au cœur du travail de la CMCS. Organiser des ateliers de formation au cours desquels militaires et civils se rencontrent et travaillent ensemble, ou mettre en place des exercices de simulation qui regroupent ces différents acteurs sont actuellement des moyens très prisés pour promouvoir une « meilleure compréhension » des logiques respectives des acteurs qui se rencontrent sur le terrain⁹⁶.

Experts vs profanes

Cette troisième ligne de tension n'est pas spécifique au domaine international. Il s'agit de la dichotomie entre un monde présenté comme celui de l'expertise et un espace qui engloberait les pratiques « profanes » d'acteurs considérés par les experts comme ignorants, mal informés ou irrationnels. Au niveau local, la figure du profane est souvent associée à celle de « l'habitant »

⁹³ Créée à la suite des *Guidelines d'Oslo* en 1994.

⁹⁴ En 2006, la CMCS traite 10 demandes de MCDA, parmi lesquelles une intervention avec le WFP et le UNHCR au Pakistan après le tremblement de terre d'octobre 2005, une autre en Somalie après les inondations et une avec le UNHCR en Algérie au moment des inondations de Tindouf (OCHA, *Annual Report*, Genève, Nations unies, 2006, pp. 60-61).

⁹⁵ S. Wiharta, H. Ahmad, J.-Y. Haine, J. Löfgren, T. Randall, *The Effectiveness of Foreign Military Assets in Natural Disaster Response*, Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), 2008.

⁹⁶ L'OCHA signale sur son site Internet que des centaines d'exercices de ce type sont organisés chaque année par une grande variété d'acteurs. En 2009, sur les 13 exercices organisés par la CMCS, la plupart étaient centrés sur des opérations de maintien de la paix, deux étaient des simulations de catastrophes « naturelles », et quatre étaient à destination des officiers de l'OTAN.

des zones dites à risques. Au niveau international, la tension se joue entre des organisations qui défendent une approche technique et – de plus en plus – technologique et celles qui militent pour une approche par la base (*community based*).

Pour les tenants de l'expertise et de la spécialisation, la mise en lien des risques de catastrophe avec la pauvreté par exemple n'est pas vue d'un très bon œil. En effet, le risque de catastrophe est lié, selon eux, à un aléa qui existe *avant* tout facteur de vulnérabilité ; c'est donc la connaissance et la prévision de cet aléa qui doivent permettre d'en réduire les impacts sur les sociétés touchées. Pour les militants de la cause des « profanes », au contraire, il faut avant tout réduire les conditions qui feront de l'aléa un événement dévastateur, une catastrophe. L'accent est alors mis sur la nécessité de prendre en compte la façon dont les sociétés locales, « traditionnelles » ont toujours fait face à ce type d'événement, par le biais de méthodes de construction, de modes de production agricoles permettant une meilleure récupération, ou à travers des systèmes locaux et communautaires de redistribution des ressources. Au fil des décennies, cette tendance « profane » a gagné du terrain : en témoigne l'importance accordée, dans des conférences internationales récentes, aux « connaissances autochtones », aux « savoirs traditionnels » et aux pratiques locales.

S'ils fréquentent les mêmes enceintes internationales, les membres de ces deux sphères ne dialoguent que très peu. Au cours de la Global Platform for Disaster Risk Reduction de 2009 par exemple, rares sont les experts qui participent aux ateliers organisés sur les « connaissances autochtones » ou l'importance de l'implication des « communautés locales ». Et les ONG qui militent en faveur de la reconnaissance des savoirs « traditionnels » sont quasiment absentes des réunions sur l'accès aux informations géoréférencées ou au lancement du programme de technologie de la communication « Weather info for all ».

Les Systèmes d'alerte précoce

Certains outils, jouent un rôle particulièrement important dans la dynamique d'internationalisation de la gestion des risques et des catastrophes « naturels » et illustrent bien les tensions que l'on vient d'évoquer. C'est le cas des Systèmes d'alerte précoce (SAP) ou Early Warning Systems (EWS), promus depuis quelques années, notamment au cours de la Décennie. Trois conférences internationales (Postdam 1998, Bonn 2003, Bonn 2006) sont spécialement consacrées à cet outil sur lequel l'attention internationale s'accroît depuis le tsunami de 2004. Dans son rapport sur la mise en place des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD)⁹⁷ en 2005⁹⁸, le Secrétaire général des Nations unies, Kofi Annan, demande expressément à l'ISDR de réaliser une enquête sur l'état des SAP dans le monde⁹⁹, et ce dans le but de mettre en place un « système global d'alerte précoce pour l'ensemble des menaces naturelles ».

⁹⁷ Adoptés en 2000 à l'initiative de Kofi Annan, par l'Assemblée générale des Nations unies, les huit Objectifs du Millénaire pour le développement visent à « éradiquer la pauvreté, la faim et les inégalités dans le monde ». <http://www.un.org/french/millenniumgoals/index.shtml> (consulté le 8 septembre 2009).

⁹⁸ K. Annan, *In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All*, A/59/2005, paragraphe 66.

⁹⁹ Rapport remis en 2006. Voir ISDR, *Global Survey on Early Warning Systems*, Genève, Nations unies, 2006.

Dans le domaine des risques et des catastrophes « naturels », les SAP sont la combinaison de trois types de mesures : les unes, dites de « prévision », qui requièrent des outils technologiques concernant par exemple la météorologie, la vulcanologie, la sismologie ou l'hydrologie ; les autres, basées sur les technologies de la télécommunication, pour produire et diffuser des messages d'alerte devant permettre l'aide à la prise de décision ; les troisièmes, dites de « précaution », qui s'articulent le plus souvent autour de l'évacuation massive des sites exposés.

Les SAP ne sont pas réservés aux situations de risques ou de catastrophes « naturels », ils sont également bien connus et utilisés dans l'épidémiologie, les crises alimentaires, la sécurité environnementale ou la lutte contre les crises financières, le terrorisme ou la prévention des conflits. Les premières tentatives de développement de ces outils ont lieu dans les années 1970, notamment dans le domaine militaire¹⁰⁰. Les SAP sont généralement présentés comme des outils « scientifiques », capables de modéliser, en amont, la probabilité d'occurrence d'un événement quel qu'il soit. Dans le domaine des crises alimentaires, les premiers SAP en Afrique sont mis en place en Éthiopie en 1976. Malgré les importantes critiques dont ils font l'objet¹⁰¹, ils continuent à donner l'image de rigueur technoscientifique dont les donateurs sont friands et, de ce fait, se déploient largement¹⁰². La tendance actuelle est même celle d'un intérêt croissant pour ces outils. En plaçant le changement climatique au cœur de la problématique des risques et des catastrophes « naturels », lors de la Global Platform de 2009, l'ISDR a clairement fait le choix de mettre l'alerte et les SAP au centre des réponses. Autre indicateur de cet intérêt soutenu, le rapport 2009 sur les catastrophes dans le monde de l'IFRC a pour sous-titre *Focus on Early Warning, Early Action*. Il part du constat que « la diminution du nombre de morts et de blessés ainsi que des pertes en moyens de subsistance enregistrée au cours [de ces] trente dernières années tient en partie à la mise en place de SAP et à leur amélioration »¹⁰³.

Les sociétés de technologie, pour lesquelles l'entreprise internationale de la réduction des risques et des catastrophes « naturels » est un marché florissant, tiennent la diffusion des SAP pour un enjeu majeur. A la conférence internationale sur ces systèmes organisée par l'ISDR à Bonn en 2006, un tiers des stands d'exposition sont tenus par des entreprises de technologies spécialisées dans les radios, les systèmes d'information géographique (SIG), les sirènes, les satellites, les systèmes de navigation et les logiciels informatiques.

Toutefois, bien que regroupés sous une même dénomination, les SAP ne répondent pas tous à la même approche. Pour l'IFRC : « Les progrès de la science et de la technologie, des méthodes de prévision et de la diffusion de l'information ont joué un rôle important. Toutefois, le développement d'une approche davantage centrée sur l'élément humain est indispensable »¹⁰⁴. C'est le même constat que fait l'ISDR, qui place elle aussi les SAP au cœur de sa stratégie, mais tend à se distinguer des pratiques verticales et technologiques, en invitant à développer des

¹⁰⁰ J. L. Davies, T. R. Gurr, *Preventive Measures. Building Risk Assessment and Crisis Early Warning Systems*, Lanham, Rowman and Littlefield Publishers, 1998.

¹⁰¹ M. Buchanan Smith, S. Davies, *Famine Early Warning and Response: The Missing Link*, Londres, IT Publications, 1995.

¹⁰² F. Enten, « La dimension politique des Systèmes d'alerte précoce. Le cas des crises alimentaires en Ethiopie (2002-2004) », *Mondes en développement*, vol. 1, n° 137, 2007, pp. 89-100.

¹⁰³ International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, *World Disasters Report 2009. Focus on Early Warning, Early Action*, p. 7.

¹⁰⁴ *Ibid.*, p. 7.

systèmes d'alerte « centrés sur l'humain » (*people centred*)¹⁰⁵. Il s'agirait dans ce cas de prendre en compte « la réalité du terrain et des pratiques locales ». En soulignant que les évacuations se passent mal dans de nombreux pays à cause de la peur qu'ont les habitants de perdre leurs biens dans les pillages, les textes de l'ISDR insistent sur le fait que « le succès des Systèmes d'alerte précoce dépend en grande partie d'aspects humains en relation avec le savoir, la communication et la confiance »¹⁰⁶. Il faudrait par conséquent non plus mettre l'accent sur des critères technologiques mais développer une vision orientée vers les « usagers », en prenant en compte les connaissances locales ou en s'appuyant sur les réseaux sociaux « non formels ».

A l'inverse, l'OTAN, qui développe depuis 2001 des SAP au sein de son projet de « Prévention des inondations en Ukraine », présente ce dernier comme un appui à des compétences « techniques » (restructuration des systèmes de données et d'information, évaluation et mise en place de stations d'observation hydrologique et météorologique, évaluation du système de surveillance régionale, réalisation de simulations d'évacuations massives). Dans les textes de l'Alliance, la mise en place des SAP permet donc d'aborder la prévention à partir de moyens technologiques et d'une pratique jugée incontournable en cas de catastrophe : l'évacuation massive. Il en va de même des projets de SAP mis en place par la WMO, qu'il s'agisse du Global Observing System (GOS) ou du Global Telecommunication System (GTS), dont les approches sont purement technologiques. On retrouve également cette tendance dans les projets de surveillance des aléas géologiques, qui associent la NASA, l'UNESCO et des agences spatiales de différents pays (Japon, Canada, Europe), pour le développement du programme GEOSS¹⁰⁷, ou encore dans le programme UN-SPIDER¹⁰⁸ du United Nations Office for Outer Space Affairs (UNOOSA), centré sur l'accès aux informations géoréférencées dans le cadre de la gestion des catastrophes.

Sous une même terminologie, différentes approches se révèlent donc dans la mise en place des SAP, qui renvoient non seulement à la tension entre les pratiques des militaires et celles des organisations civiles, mais aussi entre les approches expertes ou technologiques et la prise en compte de la diversité des situations, et entre les différentes conceptions de la sécurité.

¹⁰⁵ ISDR, *Global Survey on Early Warning Systems*, cité. Voir aussi « Développement de Systèmes d'alerte précoce : une liste de contrôle », *Early Warning Conference III*, Bonn, 2006.

¹⁰⁶ ISDR, *Living with Risk: A Global Review of Disaster Reduction Initiatives*, *op. cit.*, pp.407.

¹⁰⁷ Global Earth Observing System of Systems. Pour une étude de tous les SAP mis en place à l'échelle mondiale, voir ISDR, *Global Survey of Early Warning Systems*, *op. cit.*

¹⁰⁸ United Nations Platform for Space-based Information for Disaster Management and Emergency Response.

CONCLUSION

Dans un contexte marqué, entre autres, par la transformation de la notion de sécurité et par l'emprise du « risque » sur les formes de gouvernement, on assiste, depuis la fin des années 1980, à l'émergence d'un espace international qui prend pour objet les risques et les catastrophes « naturels » et se caractérise par une double dynamique : l'internationalisation et l'institutionnalisation. De nombreuses organisations intergouvernementales investissent cette thématique et de nouvelles institutions voient le jour.

L'approche sociologique de ce processus renseigne sur les lignes de tension et les enjeux qui traversent cet espace. Une approche diachronique est également nécessaire, qui permet de replacer la dynamique actuelle dans une perspective plus longue, afin de resituer le mouvement qui a conduit à l'émergence de cet espace et d'en saisir les transformations. Cette deuxième lecture permet de ne pas céder à la tentation de considérer ce monde tel qu'il se raconte au présent, comme une institution caractérisée par son évidence, mais bien comme un mouvement dynamique, en constante transformation et qui génère ses propres discours de légitimation. Enfin, une approche anthropologique permet de considérer cet espace à la fois comme producteur de sens et comme révélateur de dynamiques contemporaines.

S'il se crée, historiquement, à partir des acteurs et des institutions de l'espace humanitaire international, et qu'il est en premier lieu centré sur des opérations de secours, cet espace s'élargit progressivement et se diversifie pour inclure la notion de prévention, ce qui a pour conséquence de l'ouvrir à des acteurs initialement liés aux questions de développement ou d'environnement.

Par sa dynamique d'institutionnalisation, il acquiert également de plus en plus de poids et de visibilité, d'autant qu'il parvient à englober des thématiques « émergentes », telles que le changement climatique, dont la médiatisation est assurée par l'actualité.

En produisant des discours, des outils, des normes, des façons de penser et des croyances qui lui sont propres, cet espace international de la gestion des risques et des catastrophes « naturels » exerce aujourd'hui une influence déterminante sur la formulation des problématiques, la structuration des politiques nationales et locales, le financement des projets des ONG et les postures des différents acteurs. Cependant, tout en affichant une volonté de cohésion, il n'en est pas moins éminemment hétérogène et complexe dans la réalité.