

La précaution est notre avenir

Le principe de précaution vient à nouveau d'être mis en cause à propos de l'affaire du nuage de poussière émis par un volcan islandais, qui a motivé la neutralisation quasi totale de l'espace aérien européen. Il avait été auparavant sur la sellette à propos des expropriations envisagées suite aux dégâts causés par la tempête Xynthia sur le littoral vendéen. En toile de fond, il alimente une polémique au long cours à propos des mesures de santé publiques prises par la ministre de la santé (et nombre de ses collègues en Europe et ailleurs) contre l'épidémie de grippe A. Les trois événements sont fort différents les uns des autres. Le premier est un aléa naturel qui n'a causé aucun mort, mais qui a généré une crise dont les répercussions se sont fait sentir sur l'ensemble de la planète. Le second est une authentique catastrophe naturelle, faisant 67 morts, de nombreux sinistrés et un montant considérable de dommages. Le troisième est, sur le plan sanitaire, une catastrophe avortée ou un non événement avec une mortalité très en dessous de la mortalité des gripes saisonnières routinières, mais une vraie crise politique et un coût économique élevé. Leur point commun est qu'à chaque fois, le principe de précaution est invoqué par les responsables politiques et convoqué, après coup, au rang des accusés par la critique médiatique. Du point de vue strict de la procédure juridique, il est invoqué à mauvaise escient dans tous les cas : le principe de précaution s'applique dans un contexte d'incertitudes non probabilisables, ce qui n'est pas le cas à l'évidence pour la propagation d'un virus grippal, ni même pour un aléa extrême et d'occurrence faible comme la conjonction d'une tempête et d'une marée de très fort coefficient, et pas non plus pour le nuage de poussière qui, s'il n'a encore jamais occasionné de victimes, semble-t-il, est assez bien documenté par les experts et par la sécurité aérienne. Chacune de ces trois situations relève de la prévention. Mais il serait un peu court de dénoncer la méconnaissance, ou même l'abus du droit chez les acteurs politiques et médiatiques. Le fait que la notion de précaution ait remplacé celle de prévention est un fait de société en soi, à considérer et à comprendre comme tel. Le principe de précaution est l'un des indicateurs les plus pertinents que nous avons changé d'époque. C'est ce changement dont nous devons prendre la mesure, plutôt que de faire le procès du principe de précaution; il ne sert à rien de casser le thermomètre quand la fièvre monte !

Je veux montrer dans ce texte que l'avènement du principe de précaution dans l'imaginaire collectif et dans le droit international et national a objectivé un considérable changement de perspective dans l'appréhension collective de la sécurité, quelque chose comme une révolution copernicienne dont nous n'avons encore pas pris toute la mesure.

Comment était envisagée la prévention des menaces dans les sociétés traditionnelles et dans les premiers temps de la modernité ?

Le mot "risque», qui prolifère aujourd'hui est d'un usage récent. On employait traditionnellement les termes de fléaux et de calamités, pour parler des catastrophes et de nuisances, de pollutions ou d'insalubrité pour évoquer ce que nous appellerions aujourd'hui les risques industriels (comme par exemple dans la législation relative à l'industrie antérieure à 1976). Le code des communes de 1884 prescrit aux maires de prévenir " les accidents et les fléaux calamiteux ainsi que les pollutions de toute nature" sur sa commune (art L.131-2). Tous ces termes désignent un événement qui a eu lieu ou qui est en cours. L'action humaine est alors essentiellement réactive : elle consiste à prévenir, par des dispositifs qui peuvent être très sophistiqués, le retour de la dernière calamité, ou plus exactement d'une calamité moyenne, dont l'importance est ajustée aux moyens techniques et financiers de la collectivité concernée. Ce qui excède l'ouvrage de protection, est pour ainsi dire relégué dans l'angle mort : c'est l'espace social protégé qui concentre l'attention publique et la conscience collective. Les protections, qu'elles soient matérielles (sous forme d'ouvrages) ou immatérielles (des prescriptions légales, des coutumes et des savoir-faire) sont comme une sorte d'enceinte délimitant l'espace humain protégé, au-delà duquel le danger menace, certes, mais dans une obscurité confuse. Elles traduisent dans l'épaisseur du social, par la norme juridique, la matérialité des ouvrages d'art le consensus collectif sur le niveau de sécurité souhaité et le risque accepté (généralement, l'aléa d'occurrence centennale). On est dans l'univers de la prévention, assez bien organisé socialement avec ses corps d'experts et d'ingénieurs, ses partages de responsabilités et de coûts entre l'Etat régalien, les collectivités locales, les entreprises, les particuliers. Une distinction rigoureuse est établie entre le risque naturel et le risque industriel, entre l'agent «nature» et l'agent humain.

Mais à proprement parler, il n'y a pas de risque au sens où nous l'entendons aujourd'hui, car le dispositif de protection l'«absorbe» de telle façon qu'il est rendu socialement invisible. Tout ce qui est au-delà, c'est-à-dire l'espace social non protégé, le risque résiduel dirait-on aujourd'hui, a revêtu diverses formes dans l'histoire, mais pour aboutir au même résultat : exonérer la responsabilité humaine.

La forme moderne, qui a survécu jusque dans les années 1970/80 en France avait nom "force majeure". La force majeure - extérieure, imprévisible, irrésistible - était en quelque sorte la forme laïcisée, traduite en droit, de la colère divine ou de la fatalité, qui avait cours dans la société d'Ancien Régime.

Quand la catastrophe survient, on déplore les morts, on leur rend hommage, on invoque la fatalité, la violence de la nature ou la colère divine pour refermer la parenthèse et on s'empresse d'oublier. Il faut noter que ce n'est que dans ces cas de figure que l'on s'en remet à la transcendance, dans les sociétés marquées par le religieux. Il n'est pas exact de dire que les sociétés traditionnelles, médiévales, sont fatalistes ou irrationnelles dans la gestion de leur sécurité. Elles délimitent simplement autrement que nous ne le faisons la

part humaine et la part non humaine. La part humaine n'y excède pas la limite de ce que les hommes sont en mesure de connaître et de faire ; elle donne très exactement la mesure de la responsabilité humaine.

L'émergence de la notion de risque est une inversion radicale à cet égard : le regard se tourne désormais non plus sur le périmètre sécurisé, vers le risque résiduel. L'emprise de la responsabilité s'ouvre à un horizon illimité. Le risque majeur se substitue à la force majeure.

Le passage de la force majeure au risque majeur est un retournement qui inaugure un régime d'incertitudes, de controverses et de responsabilités indéfinies - un régime d'instabilités.

Avant de décrire ce retournement, il est peut-être nécessaire de préciser quelques termes. Le risque, dans sa définition la plus étroite, est une probabilité, un aléa au sens strict, la probabilité pour que tel événement arrive. Rapporté à l'homme qui effectue le calcul, cela se traduit en termes de probabilités de gain ou de perte. Mais l'important est que le risque pointe vers un futur, ce n'est qu'une anticipation, une extrapolation - et en aucun cas une réalité déjà là. La distinction souvent faite entre "risques réels" et "risques perçus" n'a strictement aucun sens. Tous les risques sont des perceptions, ou pour mieux dire des représentations, construites sur la base de la mémoire de faits passés projetées sur le futur. C'est donc une image dont le degré d'élaboration, de définition, est variable et qui peut aller jusqu'à une modélisation très précise, appuyé sur des analyses et des investigations assorties de calculs rigoureux, bien plus fiable par conséquent que le produit déformé de la mémoire locale - mais pour autant, cela ne veut pas dire qu'elle anticipe avec exactitude ce qui va se produire.

Dans le dernier tiers du XXe siècle, on a inversé la perspective : on a commencé à donner forme à des risques pour lesquels le passé ne nous renseignait pas. On s'est inquiété de risques nouveaux, inédits, on a porté collectivement notre regard vers ce qui pourrait arriver dont nous n'aurions ni la mémoire, ni l'expérience et au-delà du périmètre protégé, vers l'espace social à découvert. Nous sommes passés alors dans l'univers du risque, c'est-à-dire, par rapport à la problématique antérieure de la prévention, du risque résiduel, - celui-là même qui avait été résolument écarté par les générations précédentes - et dans le monde de la précaution la phrase serait plus claire en inversant les 2 compléments. Il faut sans doute se réjouir qu'une formulation juridique, ouvrant la possibilité d'une doctrine jurisprudentielle, soit venu donner un cadre, si lâche paraisse-t-il à certains, à un monde aussi instable.

Le renversement de perspective ne s'est pas fait d'un seul coup, il est difficile d'en dater avec précision le point de départ et il n'est pas terminé. C'est un processus long, une

tendance lourde, qui n'avance pas de façon linéaire, mais "en crabe" en quelque sorte. Il n'est pas spécifique à la France. Il touche toutes les démocraties industrielles avancées, les sociétés dites complexes. C'est en quelque sorte un phénomène de la modernité tardive (ou avancée selon le regard qu'on lui porte). On peut en décrire quelques moments-clefs, quelques grandes articulations. Je m'en tiendrai au cas de la France.

Ce renversement a acquis une grande visibilité quand, au début de la décennie 1980, on a parlé de "risques majeurs". On a même créé un secrétariat d'Etat, que François Mitterand, nouvellement élu président de la République, a confié à Haroun Tazieff. Dans l'esprit de Tazieff, et d'ailleurs dans ses premières attributions (elles se sont étendues par la suite), il s'agissait de risques naturels. Mais la notion était empruntée à des travaux de chercheurs, en France tout particulièrement à Patrick Lagadec, qui voulait attirer l'attention sur les risques générés par les installations industrielles de produits toxiques, en particulier quand elles étaient situées à proximité les unes des autres et qu'on pouvait craindre des explosions et des incendies en chaîne ¹. Le mot important, dans les deux approches, était "majeur", c'est-à-dire l'idée qu'un événement de faible probabilité pouvait engendrer des conséquences démesurées, et que, malgré la faible probabilité, ce n'était pas acceptable. Quelques années auparavant, il y avait eu le naufrage de l'Amoco Cadiz, l'accident de Seveso puis l'accident de la centrale nucléaire de Three Mile Island dont on a évité de justesse qu'il provoque une catastrophe. Et les années suivantes n'ont fait qu'apporter de l'eau au moulin des prophètes de malheur : Bhopal, Tchernobyl, puis des séismes de grande ampleur, et en France, l'accident de la gare de Lyon, Furiani etc... jusqu'à l'explosion d'AZF à Toulouse récemment. Sans parler des attentats du 11 septembre, qui ont renouvelé la problématique commune en ajoutant l'hypothèse terroriste au schéma de la sécurité industrielle. Dans cette première génération de risques, le risque majeur désigne très exactement ce dont on détournait le regard dans le passé et qu'on rangeait sous la catégorie "force majeure" quand cela se produisait.

Haroun Tazieff enfonce encore le clou et met l'accent sur la crise qu'il définit comme la mise en échec, le dépassement des moyens et des capacités organisationnelles dans une situation accidentelle. La catastrophe et la crise devenues objets de préoccupation publique, voire d'obsession publique, ne cessent depuis de hanter la scène publique. Il ne s'agit pas ici de nier la réalité des dangers, ni de contester la réalité des événements énumérés plus haut, il s'agit pour l'instant seulement de décrire une nouvelle manière de les appréhender, un nouveau regard et un nouveau langage qui vont se révéler performatifs, en ce qu'ils vont à leur tour profondément interagir avec le contexte et modifier notre commune réalité.

En France, cette interaction est à l'œuvre, sans plus tarder, avec la loi de 1982 sur l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles. Il s'agit précisément d'étendre le mécanisme de l'assurance à des risques naturels extrêmes, réputés non assurables par la

¹ Patrick Lagadec, le Risque technologique majeur, risque et processus de développement, Pergamon Press, Paris, 1981

bonne doctrine des assurances. Haroun Tazieff et son équipe voient immédiatement l'effet pervers de ce dispositif, voté à l'unanimité par les députés au nom de la solidarité nationale : une déresponsabilisation massive au regard de l'urbanisation dans des zones à risques. Il fait donc assortir la loi d'une obligation d'établissement d'un Plan d'exposition aux risques (P.E.R), pour toutes les communes soumises aux risques d'inondation, d'avalanche, de glissement de terrain (soit les risques couverts par la loi «catnat»), qui devront s'imposer aux Plans d'occupation des sols. Une police de l'urbanisme pour limiter les dérives d'une assurance automatique et uniforme sur un territoire pourtant fortement contrasté en termes d'expositions aux risques naturels. Le résultat n'est pas du tout à la hauteur de ses espérances, mais a bien plutôt apporté de l'eau au moulin de la logique obsédante du risque majeur dont il était à l'époque d'ailleurs le premier porte-parole. Dans la décennie qui suit, seulement 350 PER sont promulgués au lieu des 10 000 attendus par la Délégation aux Risques Majeurs. Par contre, s'installe dans l'espace public un procédure de mise en évidence des risques résiduels, qu'il s'agit de porter à la connaissance - et à la validation - des acteurs locaux et des populations exposées. L'administration (la prévention des risques est récupéré à la fin des années 80 par le ministère de l'environnement) définit le risque comme le «croisement de l'aléa et de la vulnérabilité», mais en réalité, il s'agit, ni plus ni moins, que d'extraire l'aléa du dispositif de protection dans lequel il était confondu antérieurement et de mettre en évidence l'écart entre lui et ce dispositif. L'aléa n'a pas la dimension de sa dernière occurrence : il s'agit d'élaborer, de modéliser le scénario maximal, ce à quoi vont s'employer les corps d'ingénieurs et d'experts de l'administration d'Etat. Ainsi s'est ouvert le paradoxe de la "civilisation du risque" ² : le risque, c'est le risque résiduel, derrière lequel les savoirs et les savoir-faire humains sont condamnés à courir sans jamais le rattraper. Et tandis que le risque majeur s'installe dans l'agenda public, la force majeure tombe en désuétude dans les tribunaux.

La même logique est mise en oeuvre, parallèlement, dans le domaine du risque industriel. Avec la loi de 1976 sur les installations classées, puis avec la première Directive Seveso (1982) et enfin avec la loi de 1987 sur la prévention des risques majeurs, l'algorithme est le même : mise en évidence par les industriels sous le contrôle des inspecteurs DRIRE, des scénarios accidentels "les plus pénalisants" et affichage public dans les documents d'urbanisme de zones rouges, bleus et blanches selon les projections de gravité décroissante des atteintes aux vies humaines et aux biens ³.

Tant les PER que le zonage du risque industriel vont se heurter à la résistance sourde, mais opiniâtre des acteurs locaux, maires, industriels, propriétaires fonciers et

² Tandis que Patrick Lagadec publie *La civilisation du risque. Catastrophes technologiques et responsabilité sociale*, (Seuil, Paris, 1981), Ulrich Beck, en Allemagne, publie *Risikogesellschaft*, (1986) qui sera publié en France, en 2001, sous le titre : *La société du risque - sur la voie d'une autre modernité*, Aubier, Paris.

³ Le Service de l'Environnement Industriel du Ministère de l'Environnement, concepteur de la démarche, recommande expressément que dans ces études de danger, il ne soit pas tenu compte des sécurités existantes (sauf les sécurités passives, par ex. le relief), ni des caractéristiques météorologiques locales.

immobiliers. Une association de maires particulièrement concernés par le risque chimique se constitue pour résister à ce qu'ils perçoivent comme une politique de la peur et une prétention extravagante d'éradication du risque - certaines collectivités de la périphérie lyonnaise sont sous la menace du coloriage en rouge de la majeure partie de leur territoire : il faut gérer le risque plutôt que geler le territoire, disent-ils en substance.

Dans les faits, la résistance des élus locaux (et de leurs administrés), jointe à un certain principe de réalité de l'administration, a fini par avoir raison du radicalisme des ingénieurs publics : ils ont fini par admettre que le risque se « négociait » localement et ont accepté que les scénarios accidentels rabattent quelque peu l'hypothèse extrême. En matière de risques naturels comme de risques industriels, c'est l'ancien principe de prévention qui a prévalu dans les quelques centaines de communes où la procédure a été poussée jusqu'au bout. Devant ce faible résultat, les grands corps d'Etat en charge des risques relancent la machine administrative, au milieu de la décennie suivante, avec les Plans de Prévention des Risques Naturels, puis en matière de risques industriels, avec la Loi Bachelot de 2003. La directive européenne sur l'inondation est en passe actuellement de parachever le dispositif. Elle met au centre de l'action préventive l'événement extrême (en mettant le réchauffement climatique dans sa ligne de mire).

Contrairement à une idée largement répandue, la poursuite du «risque zéro» n'est pas (seulement) un fantasme de populations craintives et infantilisées : elle a été initiée par un système administratif et technique élaboré et mis en oeuvre avec diligence par la haute administration de ce pays et ses grands corps d'Etat. Lancé sur cette logique, le risque acceptable devient introuvable. La notion d'«acceptabilité sociale» du risque envahit la scène du risque, sans qu'on puisse y trouver une solution, une procédure, car cette invocation récurrente trahit le fait que le vieux consensus collectif sur le risque accepté et la sécurité relative assumée a volé en éclat. Il est à craindre que l'idée elle-même de risque acceptable ne soit devenue obsolète - du moins dans le contexte de la modernité tardive.

Au passage, la barrière entre risques naturels et risques industriels tend à s'effacer, car c'est moins l'agent physique, extérieur qui importe que sa dimension humaine : la vulnérabilité (c'est-à-dire l'espace social exposé) et la responsabilité humaine dans la genèse du risque.

A deux siècles de distance, on donne raison à Jean-Jacques Rousseau contre Voltaire dans la controverse sur le tremblement de terre de Lisbonne : ce n'est pas la nature qui a créé la catastrophe, car ce n'est pas elle qui a concentré sur un petit territoire des immeubles de 6 et 7 étages, où se sont entassés des milliers d'habitants. Le vocabulaire glisse du risque majeur à la notion de «risque collectifs» et de «risques anthropiques», quelque soit la nature de l'agent physique. Au passage également, la dimension du gain présente dans toute prise de risque a complètement disparu, ce dont peu de commentateurs se sont avisés : ne demeure plus dans le risque que la peur de la perte.

Tandis que ces méthodes et ces schémas de pensée nouveaux s'inscrivaient dans le dispositif d'action publique, un certain nombre d'événements se produisaient, qui sont

devenues des "affaires", largement médiatisées et qui ont encore enrichi la problématique. Il y a eu l'affaire du sang contaminé, l'amiante, la crise de la vache folle et d'autres événements moins médiatisés, mais qui ont tous ce point commun : l'inquiétude et l'incertitude se sont installées au coeur de nos systèmes techniques les plus sophistiqués, joyaux de la modernité industrielle. Elles ont quitté le monde confiné du laboratoire et des bureaux de l'administration où elles étaient discutées entre gens du même monde, et sont descendues dans la rue, pour devenir l'affaire de tout le monde. Nos organisations, nos systèmes sociaux, en un mot, notre monde est devenue très instable, pour ainsi dire pris dans un mouvement brownien. Ingouvernable. C'est dans ce contexte que le principe de précaution est entré dans le droit national.

L'entrée dans la précaution

Le principe de précaution est en gestation depuis le milieu des années 1970 dans le droit international, mais il prend effet dans le droit français, bien plus tard, avec la loi du 2 février 1995 sur la protection de l'environnement et la prévention des risques, dite Loi Barnier. On peut penser qu'il vient à son heure dans la problématique que je viens de décrire. Parviendra-t-il à stabiliser la scène proliférante du risque collectif ?

Il est sollicité aujourd'hui à tout propos et hors de propos et on lui fait dire parfois des choses diamétralement opposées ; aussi il est bon de rappeler sa définition originelle, du moins en droit français : "l'absence de certitudes, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment, ne doit pas retarder l'adoption de mesures effectives et proportionnées visant à prévenir un risque de dommages graves et irréversibles à l'environnement à un coût économiquement acceptable". C'est un principe d'action - adopter des mesures effectives - dans l'incertitude.

Le principe traduit dans le droit ce qui s'était installé dans le fait : l'aléa n'a pas besoin d'être défini, modélisé, une menace suffit pour peu qu'elle fasse l'objet d'une hypothèse scientifique ou d'une controverse d'experts, c'est la vulnérabilité qui est au centre. Le principe de prévention, qui était encore celui à l'oeuvre dans les PER, s'attachait aux risques prévisibles, le principe de précaution s'intéresse aux risques non probabilisables, que l'on dit aussi improprement "incertains" ⁴. Il y a bien le correctif du "coût économiquement acceptable", mais il reste tout relatif : dans des sociétés démocratiques et ouvertes, l'acceptable varie au gré des déplacements de consensus. D'autre part, au passage, les contours de la menace se sont considérablement étendus : ce n'est plus

⁴ Tous les risques sont incertains, par construction, mais cette nouvelle de génération se caractérise par une incertitude structurelle, cad qui ne peut pas être levée par un nouvelle séquence d'acquisition de connaissances dans un délai raisonnable, soit qu'on ne puisse pas calculer de fréquence de retour ou de probabilité d'occurrence, soit que nous ne disposions pas d'instruments de mesure adéquats (c'est le cas en matière de faibles doses (rayons ionisants et non ionisants), d'effets différés à très long terme (les déchets radioactifs de haute activité à vie longue) ou de phénomène à l'échelle géologique)

seulement l'événement cataclysmique, brutal et spectaculaire qui est redouté, mais le risque diffus, différé, sournois parce qu'invisible et insensible et qui va se manifester quand on ne s'y attend plus : les faibles doses radioactives, le prion de la vache folle, les micro-ondes, les OGM etc.. bref : le non événement. L'histoire du sang contaminé en est le cas d'école, les médias et l'opinion publique ne s'y sont pas trompés. On a affaire en quelque sorte à la deuxième génération de risques majeurs. Mais l'accident cataclysmique n'est pas évacué pour autant, au contraire. Depuis le 11 septembre 2001, le risque terroriste fait partie des hypothèses en matière de risque industriel et technologique (notamment pour les installations nucléaires), et l'explosion de Toulouse, 10 jours plus tard, est venu réactualiser le vieux débat sur le dispositif législatif et réglementaire relatif au contrôle des sites industriels sensibles et son incapacité à réguler la relation entre la ville et l'industrie.

Cependant, encore une fois, il ne s'agit pas d'une évolution linéaire, qui avancerait en balayant tout sur son passage. Elle rencontre des obstacles et des résistances, elle se heurte à d'autres enjeux, à d'autres intérêts organisés, représentants eux aussi des logiques puissantes (le développement industriel et technologique, par exemple). Il ne s'agit pas seulement de bons gros intérêts économiques. Ils existent bien sûr et tout le monde a noté que le Medef luttait vent debout contre le principe de précaution. Mais ce n'est pas tout : plus profondément, il y a que la logique du risque résiduel que le principe de précaution tente à la fois d'exprimer et d'encadrer, est une charge de dynamite qui peut faire éclater le corps social et le corps politique, soit la démocratie, puisqu'elle met en évidence la part social non protégée par l'effort de prévention collective. Il y a là une atteinte latente insupportable à l'égalité démocratique qui ne manquera pas, tôt ou tard, d'apparaître au grand jour. D'où cette avancée en crabe, cette reconnaissance en demi-teinte du risque résiduel, avec son cortège de débats et d'invectives autour du «risque zéro».

Un jour, en effet, la catastrophe survient et il y a des victimes, qui viennent donner visages humains au risque résiduel. Sur ce plan, en à peine une génération, la situation a considérablement changé. La victime depuis des temps immémoriaux était une figure muette, passive et esseulée. Dorénavant, elle donne de la voix et s'organise. L'irruption des victimes dans le procès pénal a été notée par tout le monde, notamment par les commentateurs du droit. Le fait que dans le quart de siècle qui vient de s'écouler les victimes se soient regroupées en associations, puis en fédérations et qu'elles aient obtenu pour ces associations la possibilité d'aller en justice, est un fait important lourd de sens. On peut citer SOS Attentats, la FENVAC (Fédération des Associations de victimes d'accidents collectifs), des associations de victimes de l'amiante, des transfusés, etc... Si ce phénomène accompagne l'évolution que je viens de décrire, pour autant il n'est pas irrésistible, et chacun aura pu remarquer la très forte ambivalence sociale qu'il suscite : la compassion et l'émotion ne sont pas moins fortes que l'hostilité et le ressentiment. Les associations de victimes sont en effet prises dans le paradoxe de la société du risque, et dans son malaise. Elles sont la mauvaise conscience de la société du risque, qui est incapable d'aller jusqu'au bout de sa propre logique du risque, mais ne peut non plus

revenir en arrière vers le monde clos de la prévention limitée. Elles font apparaître brutalement au grand jour le consensus tacite qui, par défaut, a fixé un niveau de risque acceptable - un consensus qui s'est construite lors des procédures de prévention dans un climat de négociations qui n'osaient s'afficher comme telles, plus faites de non-dits et de malentendus que de délibérations éclairées et démocratiques. Après la catastrophe, le compromis sur le risque acceptable ne peut qu'apparaître comme compromission.

On ne peut pas aborder de front le risque résiduel, mais on ne peut pas l'évacuer non plus, et quand la catastrophe survient, les victimes, par leur seule présence, activent la mauvaise conscience et la culpabilité - une sorte de retour du refoulé. Par la suite, leur action collective auprès des tribunaux, ne fait qu'exciter le mécanisme de la culpabilité - et le mécanisme de défense qui va de pair. Les élus, en particulier, ont considérablement dramatisé les cas de poursuites pénales en matière d'homicides involontaires et de délits non intentionnels, et ont fini par obtenir, dans le feu de cette dramatisation, que soit votée la loi du 10 juillet 2000, relative aux délits non intentionnels, qui réduit le risque de mise en examen des responsables hiérarchiques lors d'accidents mettant en jeu des institutions publiques et privées⁵.

Mais derrière les polémiques, il y a une question de fond :

Les sociétés du risque vont-elles quelque part ?

Sous-tendant les discussions sur la prolifération actuelle des risques et des peurs, il y a l'inquiétude que la société ne se grippe, paralysée par la peur du risque et plus encore, par la peur de la mise en cause judiciaire des acteurs. Derrière le thème de la "gouvernance" qui s'est développé parallèlement à celui de développement durable et de précaution, se tient la peur que les sociétés modernes ne deviennent ingouvernables. C'est une inquiétude plutôt propre aux élites au pouvoir, mais elle est un peu le pendant de la peur diffuse de l'auto-destruction, mettant fin à la logique emballée du développement industriel et techno-scientifique. «L'humanité va-t-elle quelque part ailleurs que dans le mur ?» est une question assez largement partagée aujourd'hui, même si les prémisses de la question diffèrent parfois considérablement d'une personne à l'autre, C'est une question sans réponse, mais elle est légitime et si on ne peut la clore d'aucune certitude définitive, on peut et on doit néanmoins tenter de comprendre pourquoi elle se pose aujourd'hui.

Une évolution cohérente avec le développement démocratique

⁵ Le chiffre de 800 maires mis en examen entre 1995 et 2000 pour ce type de délits a circulé largement et a été repris inconsidérément par des auteurs respectables, tel Jean Foyer dans un texte publié en nov 2000 dans l'ouvrage collectif : L'honnête homme et le droit, LGDJ, page 213. La réalité des chiffres est tout autre : une cinquantaine de maires mis en examen pour ce type de chef d'inculpation et une quinzaine de condamnations. Les centaines de maires mis en examen l'ont été pour fait de corruptions, de prises illégales d'intérêts etc... Il n'empêche que le but recherché a été atteint : la loi du 10 juillet 2000 distingue entre les auteurs indirects et les auteurs directs en matière de délits non intentionnels et ne retient la responsabilité pénale des premiers qu'en cas de faute caractérisée.

L'évolution qu'on vient de décrire n'est possible que dans le cadre d'une société démocratique. Il est bon de le rappeler. Quelque soit le jugement que l'on porte sur le phénomène, qu'on le déplore ou qu'on le salue, il ne peut apparaître que dans des sociétés où un espace public s'est constitué. Il faut une scène pour que la menace soit exposée, débattue, construite et par là devienne un risque au sens plein du terme, c'est-à-dire une représentation collective, partagée, même - surtout - si elle est objet de désaccord et de contestation. Le risque est une construction pluraliste au sein d'un espace public controversé. Sans cet espace public et cette construction pluraliste, les OGM ne seraient qu'une technique fondue dans l'opacité de la chaîne agro-alimentaire. Leur dangerosité potentielle serait refoulée jusqu'à l'apparition éventuelle d'effets néfastes dont il faudrait encore élucider la causalité. On peut pousser un peu plus loin et dire que le risque est un objet parfaitement représentatif de l'évolution du politique dans la "modernité avancée". Il ne préexiste pas à l'espace public, il se construit et le construit dans une interaction constante avec les acteurs : il est construit par les acteurs, en même temps qu'il les suscite, les convoque sur la scène. Il est controversé par construction, d'où il découle qu'il ouvre un débat qui n'est pas susceptible de clôture définitive, mais tout au plus de consensus provisoire, de stabilisation plus ou moins solide. L'incertitude est devenue la matière première de l'espace commun, car dans un monde démocratique, un nouvel acteur est toujours susceptible de revendiquer la parole pour proposer ou imposer la réouverture d'un problème, le reformuler différemment, faire surgir des aspects oubliés, des victimes potentielles cachées, proposer d'autres solutions, etc. On a vu ce processus à l'oeuvre presque à la perfection avec le problème de l'enfouissement des déchets nucléaires, qui est resté la propriété d'un seul acteur (le CEA), protégée par une puissance publique de type régalien jusqu'à ce qu'au milieu des années 1980 d'autres acteurs s'en emparent, selon des perspectives multiples et hétérogènes : des groupes écologistes, des associations de riverains, des scientifiques étrangers au "lobby nucléaire", des maires et des viticulteurs, des parlementaires et des journalistes, etc. A la fin des années 90, l'objet "déchets nucléaires à vie longue et de haute activité" était devenu méconnaissable aux yeux d'un ingénieur du CEA, mais chargé de sens pour une multitude de gens, qui avaient donné du contenu à des notions vagues comme "générations futures", "développement durable", "réversibilité". Les déchets nucléaires avaient été l'agent d'une mise en démocratie de l'industrie nucléaire, à l'origine d'un processus législatif innovant étalé sur 15 ans et de programmes de recherche en physique nucléaire, en chimie des matériaux, en géologie, et en sciences sociales. Tout à fait

Avec les risques collectifs se pose de la manière la plus aiguë la question des procédures démocratiques de construction des consensus - mieux du consentement. Ils font toucher les limites du système représentatif qui fonctionne par délégation et évaluation a posteriori - d'où la mise au point de nouvelles procédures destinées à organiser la participation des citoyens, la délibération collective, à gérer les controverses d'experts, etc.. qui se mettent en place si laborieusement en France. Se pose également la question de la place de l'expertise dans la décision, avec là encore des particularités françaises,

tenant au très ancien monopole de l'expertise détenu par l'Etat, plutôt handicapantes dans le contexte d'aujourd'hui. D'où l'intérêt de cette philosophie de la précaution qui permet d'agir sans attendre la conclusion - hypothétique - des controverses scientifiques.

Ces réflexions représentent un peu le côté lumineux, créateur de liens social et politique, de projets collectifs, de la problématique des risques. Il y a l'autre versant plus sombre et plus inquiétant - du côté des fragilités, de la vulnérabilité profonde des sociétés ainsi mises en évidence, travaillées, élaborées. La problématique des risques met en jeu la confiance sociale et le système de croyances collectives sur lequel elle repose.

La confiance ébranlée : condition de la vigilance ?

La perspective nouvelle sur les menaces, particulièrement celle qui relève de l'univers de la précaution, se déploie dans une relation étroite et tendue avec le système socio-technique très développé qui structure les sociétés dites "complexes". On peut décrire la vie de l'individu moderne comme une vie gérée de part en part par une gigantesque machinerie sociale et économique, à très forte valeur ajoutée technologique. Il est nourri, soigné, éduqué, transporté, divertit, logé grâce à des systèmes dont les procédures, les organigrammes, l'appareillage, les ramifications lui échappent en quasi-totalité. En tant qu'utilisateur ou consommateur ordinaire, il n'a besoin de rien d'autre que d'une représentation sommaire - et fautive - de ces systèmes mais qui permet de libérer son esprit et son énergie pour d'autres activités. Le contrat de confiance passé avec les organisations modernes est, en quelque sorte, signé à l'aveugle. C'est la condition majeure de l'essor sans précédent dans l'histoire des opportunités ouvertes aux individus (et de leur productivité !), c'est aussi la limite du système. Quand l'accident survient, les yeux se dessillent et la confiance s'effondre. L'effondrement est alors à la mesure des illusions de naguère. Le maëlstrom judiciaire et politique provoqué par la contamination des transfusés et hémophiles n'aurait pas été tel sans l'intense valorisation sociale antérieure du don de sang, construit autour de la triple idée du bénévolat, de la vie sauvée et de la rédemption sociale. L'accident "révèle" brusquement une autre réalité, celle d'institutions au fonctionnement précaire, hasardeux, à la limite du rationnel, voire en contradiction plus ou moins profonde avec les buts affichés. Mais à vrai dire, l'accident ne révèle rien du tout, c'est le travail collectif auquel il donne lieu qui révèle quelque chose. Journalistes et experts, syndicats, associations, avocats et magistrats, etc. y participent. Le sang contaminé, là encore, est exemplaire. Pas d'événement repérable, mais un processus de dénonciation, de mise en accusation par des groupes organisés, dont les victimes au premier chef. S'est ainsi dégagée, au cours de débats très médiatisés et d'une cascade de procès, une autre image du système français de la transfusion sanguine, beaucoup plus proche d'un système industriel articulé autour de la notion de rentabilité et de concurrence que de l'image irénique d'une entreprise de bienfaisance entièrement occupée à sauver des vies. Là encore, les victimes, d'autant plus quand elles se regroupent en associations, apportent un point de vue unique sur le fonctionnement des institutions. On s'attache

beaucoup à leur rôle dans les instances judiciaires, que ce soit pour s'en féliciter ou au contraire pour en déplorer la pénalisation de la vie publique qui en découlerait, mais on néglige leur apport en terme de dévoilement et de critique des fonctionnements sociaux.

L'ampleur des polémiques à propos de la judiciarisation de la vie publique empêche aujourd'hui de reconnaître le travail accompli, à la suite des accidents collectifs, par les associations de victimes, dont un des bénéfices principaux est d'identifier des processus, des réseaux, des acteurs et des cultures professionnelles bien concrets. Il est possible qu'en termes de prévention ce travail-là soit indispensable, en raison précisément du développement sans précédent des systèmes socio-techniques. Il est souhaitable, et conforme à l'esprit de la démocratie participative, qu'à la confiance aveugle, se substitue une confiance critique ou, comme on voudra une défiance constructive, et que ce soit là le nouveau régime de l'adhésion dans la civilisation moderne : davantage un consentement éclairé qu'un consensus opaque.

La complexité peut-elle évacuer la responsabilité ?

Dans ces fameux systèmes complexes, qui est responsable de quoi et devant qui ? La théorie de la complexité vient en général à point nommé pour soulager les acteurs du poids de la question en suggérant : personne et tout le monde, car il n'y a plus de causalité simple et linéaire, mais un enchevêtrement qui, telle la main invisible, produit des effets que personne n'a voulu en particulier. Exit la responsabilité individuelle. Mais le thème de la responsabilité collective n'est guère plus attrayant, et de sinistre mémoire. Du coup, les sciences sociales - sociologie et économie - ont une lourde tendance à déclarer la question obsolète, "non moderne", voire carrément suspecte, quand elle semble renvoyer un écho de la vieille culpabilité chrétienne. Une telle liquidation n'est pas envisageable dans la sphère du droit et de la justice, où ne l'on ne connaît que des actes et comportements imputables à des individus particuliers. La doctrine juridique a élaboré des solutions originales et discutables (et d'ailleurs discutées), pour résoudre ces questions épineuses : faute civile et/ou faute pénale, responsabilité délictuelle, quasi-délictuelle, crimes et délits non intentionnels... La création législative et jurisprudentielle en la matière traverse tout le XXe siècle, pour finir dans un certain emballement dans sa dernière décennie : création d'une responsabilité pénale des personnes morales (1994), puis, en matière de délits non-intentionnels, les lois du 13 mai 1996 et du 10 juillet 2000. La question de la responsabilité est élaborée en droit et ce n'est pas le moindre de ses mérites. Il semble qu'anthropologiquement parlant, on ne puisse pas se passer de la notion de responsabilité, sauf à faire disparaître aussi celles de liberté et de sujet. Il ne faut donc peut-être pas s'étonner si la régulation sociale a de plus en plus tendance à s'effectuer dans les tribunaux.

L'engagement de la responsabilité dans les organisations modernes est une question d'avenir et non pas une résurgence archaïque. Elle est sans doute à refonder et à réélaborer, et le droit donne quelques pistes et quelques repères - que l'on pense par

exemple à cet objet juridique curieux qu'est la responsabilité pénale des personnes morales et dont il serait intéressant d'analyser de près l'application concrète et les effets produits sur les dites institutions. Les notions de précaution, de devoir d'alerte et de vigilance, de délit d'imprudence et de négligence tracent à gros traits les contours d'une doctrine de la responsabilité de l'homme au travail dans les conditions modernes. Elle est encore en grande partie à faire, mais elle ne pourra se passer de l'apport de toutes les sciences humaines et sociales. Avec une dose raisonnable d'optimisme, on peut penser que ce travail se fera, et même qu'il est train de se faire. Dans le cas contraire, on serait en droit de conclure que le discours de la complexité est le paravent moderne de la vieille fatalité.

Geneviève Decrop,
sociologue
avril 2010