



Cultures & Conflits

75 (automne 2009)

Crises et organisations internationales

Sandrine Revet

«Vivre dans un monde plus sûr»

Catastrophes «naturelles» et sécurité «globale»

Avertissement

Le contenu de ce site relève de la législation française sur la propriété intellectuelle et est la propriété exclusive de l'éditeur.

Les œuvres figurant sur ce site peuvent être consultées et reproduites sur un support papier ou numérique sous réserve qu'elles soient strictement réservées à un usage soit personnel, soit scientifique ou pédagogique excluant toute exploitation commerciale. La reproduction devra obligatoirement mentionner l'éditeur, le nom de la revue, l'auteur et la référence du document.

Toute autre reproduction est interdite sauf accord préalable de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France.

revues.org

Revues.org est un portail de revues en sciences humaines et sociales développé par le Cléo, Centre pour l'édition électronique ouverte (CNRS, EHESS, UP, UAPV).

Référence électronique

Sandrine Revet, « «Vivre dans un monde plus sûr» », *Cultures & Conflits* [En ligne], 75 | automne 2009, mis en ligne le 20 janvier 2011, consulté le 05 janvier 2013. URL : <http://conflits.revues.org/17693>

Éditeur : Centre d'études sur les conflits

<http://conflits.revues.org>

<http://www.revues.org>

Document accessible en ligne sur : <http://conflits.revues.org/17693>

Ce document est le fac-similé de l'édition papier.

Creative Commons License

« Vivre dans un monde plus sûr »

Catastrophes « naturelles » et sécurité « globale »

Sandrine REVET

Sandrine Revet est anthropologue, chargée de recherche au Centre d'Etudes et de Recherches Internationales (CERI) de Sciences Po et chercheur associée au Groupe de Sociologie Politique et Morale (EHESP). Ses recherches actuelles portent sur les organisations internationales de gestion des risques et des catastrophes, les reconfigurations contemporaines de la notion de sécurité (sécurité humaine, sécurité globale) et la gestion des catastrophes et des risques « naturels » au Venezuela. Elle a notamment publié Anthropologie d'une catastrophe. Les coulées de boue de 1999 au Venezuela, Presses de la Sorbonne Nouvelle, Paris, 2007.

Contact : revet@ceri-sciences-po.org

Les catastrophes « naturelles » – c'est-à-dire provoquées par des phénomènes naturels (tsunamis, séismes, éruptions volcaniques, inondations, ouragans etc.) – font partie des « crises » que les organisations internationales investissent aujourd'hui de façon soutenue. Elles mobilisent un nombre croissant d'acteurs sur la scène internationale. Agences de l'ONU, OTAN, Union Européenne, organisations régionales ont toutes développé, depuis la fin des années 1980 et le début des années 1990 un arsenal de programmes, de normes ou de guides qui indiquent comment « bien » affronter un phénomène naturel et surtout comment s'y préparer voire en diminuer les conséquences ¹. A titre d'illustration, on a pu observer, après une catastrophe produite par d'importantes coulées de boue au Venezuela en 1999 ², que les programmes mis en œuvre par des ONG locales et financés par des bailleurs de fonds internationaux s'articulaient autour d'une *doxa* largement partagée. Celle-ci insistait en premier lieu sur la « vulnérabilité » de la région touchée par les coulées de boue, vulnérabilité expliquée – outre par la géomorphologie de la région – par

1 . Une étude a été publiée sur ce thème et reprend de façon plus détaillée ce processus d'internationalisation : Revet, S. « Les organisations internationales et la gestion des risques et des catastrophes « naturels » », *Les Etudes du CERI*, n° 157, CERI, Sciences Po, Paris, septembre 2009. On reprend ici certains des développements de ce premier travail.

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

les caractéristiques « informelles » ou non planifiées de l'urbanisation, par un faible intérêt local pour l'environnement et par l'« irrationalité » des habitants. Le cœur de ce discours mettait l'accent sur l'inévitable récurrence de tels événements géophysiques et sur la nécessité de développer localement une « culture du risque » à travers un outillage articulé autour de la notion de prévention, celle-ci étant suffisamment large pour désigner à la fois des ouvrages techniques, des mesures législatives ou des activités d'information et des campagnes de sensibilisation. Ces dernières étant les plus légères et les plus rapides à mettre en place, elles ont pendant quelques années proliféré localement, se diffusant à travers des programmes financés par les principaux bailleurs internationaux intervenus au Venezuela après la catastrophe (Banque Mondiale, Banque Interaméricaine de Développement, Comisión Andina de Fomento, Commission Européenne) et mis en place par des acteurs non gouvernementaux. Ces programmes contribuaient à construire un modèle de responsabilité fondé sur les défaillances individuelles -le manque de « perception » des risques, l'absence de respect de l'environnement, une attitude « non citoyenne » qui expliquerait les constructions dans des zones dangereuses- ainsi que sur les aspects « pathologiques » des comportements sociaux qui conduiraient par exemple les habitants à jeter leurs poubelles dans les rivières. Dès lors, les ONG locales étaient invitées à mettre en place des programmes devant permettre d'éduquer la population, ou de transformer les « mentalités » et les « comportements » des habitants. L'analyse de ces programmes dans le cas vénézuélien a permis de montrer que ces actions répondaient assez précisément à l'un des axes de la gestion dite intégrale des risques et prônée par l'*International Strategy for Disaster Reduction (ISDR)* de l'ONU dans son rapport de 2002³.

Comment cette *doxa* est-elle produite ? Sur quelles bases épistémiques se construit-elle et se légitime-t-elle ? Qui sont les acteurs et les outils qui contribuent à sa circulation et quelles sont les représentations du monde, des « catastrophes », de la « nature », de la responsabilité ou de la « sécurité » sur lesquelles elle s'appuie et qui en découlent ? Quel est le degré de contribution du monde académique à la construction de « savoirs » ou d'une « science » de la bonne gestion des catastrophes et des risques ? Telles sont les questions que l'on cherchera à soulever ici.

Pour ce faire, nous nous intéresserons à l'espace des acteurs internationaux qui se mobilisent autour de la réponse aux catastrophes et de la prévention des risques « naturels ». A partir de l'analyse des modes de légitimation qui accompagnent le processus d'institutionnalisation de cet espace au niveau international, il s'agit, plus largement, de comprendre la place que joue l'impératif de la sécurité et de l'urgence dans l'organisation des sociétés contem-

3. ISDR, *Living with Risk. A global review of disaster reduction initiatives*. Nations Unies, Genève, 2002.

poraines⁴ et d'évaluer leur poids dans la mise en place de nouveaux régimes d'action politique et économique. L'introduction du risque et de l'horizon de la catastrophe au cœur des modes de gouvernement depuis le milieu des années 1980 est un phénomène notable dans de nombreux domaines et qui n'est pas sans conséquences sur les formes du politique et sur les conceptions de la « sécurité ». L'émergence de ce monde international des catastrophes et des risques « naturels » qui associe acteurs de l'assistance humanitaire et « experts » de la prévention des risques, maniant certaines rhétoriques et pratiques communes, est – c'est une des hypothèses de cet article – une illustration de ce processus.

L'article se base pour l'essentiel sur la littérature grise produite par les organisations étudiées, en adoptant une approche qui se focalise sur la « vie sociale »⁵ des documents et des termes utilisés, en les restituant dans leurs contextes de production, d'utilisation et de circulation. Cette perspective a pour objectif de « reconnecter le pouvoir à l'agencéité (*agency*) en rejetant l'idée d'une micro-physique du pouvoir qui se produirait entièrement au-delà de l'intelligence des acteurs⁶ ». S'il s'agit de postuler, à cette étape du travail, l'importance des mots et des textes dans la constitution de cet espace international⁷, ainsi que l'existence d'un – ou plus exactement de plusieurs – « ordres du discours », et si l'on cherche à déceler quels sont ces ordres et à quoi ils renvoient, il n'en est pas moins important de comprendre dans quels registres les différents acteurs se situent en fonction des situations et des enjeux. Ce travail, qui ne sera pas réalisé ici, doit néanmoins faire, dans la suite de la recherche, l'objet d'une attention minutieuse à l'aide d'une approche ethnographique, afin de ne pas réifier les différentes grammaires mises en lumière ici, mais au contraire de les analyser dans une perspective dynamique, à l'échelle des acteurs. Enfin, même si ce n'est pas l'objet de cet article, il est également important, pour étudier la vie sociale des rapports et des standards produits par les organisations internationales, de prendre en compte tous les acteurs « intermédiaires » qui participent à leur production et à leur circulation sur les différents terrains ainsi que les dispositifs qui en émanent⁸.

-
- 4 . Pour une attention générale à cette question en anthropologie et en sociologie, voir parmi d'autres Abèles M., *Politique de la survie*, Paris, Flammarion, 2006 ; Apadurai A., *Géographie de la colère. La violence à l'âge de la globalisation*, Paris, Payot, 2007 ; Bauman Z., *Liquid fear*, Cambridge, Polity Press, 2006 ; Bigo D., « La mondialisation de l'(in)sécurité » *Cultures & Conflits*, n° 58, été 2005, pp. 53-101, Furedi, F., *Politics of Fear*, London, Continuum, 2005 ; Neyrat, F., *Biopolitique des catastrophes*, Paris, Editions MF, 2008.
- 5 . Mosse D., « Global Governance and the Ethnography of International Aid » in Mosse D., et Lewis D., *The Aid Effect. Giving and Governing in International Development*, London, Pluto Press, Ann Arbor, MI, 2005, pp. 19. Toutes les traductions de l'anglais et de l'espagnol au français sont les miennes.
- 6 . Mosse D., *op. cit.*, p. 19 .
- 7 . Ferguson J., *The Anti-Politics Machine. "Development", Depoliticization, and Bureaucratic Power in Lesotho*, Minneapolis/London, University of Minnesota Press, 1994.
- 8 . Voir Bierschenk, T., Chauveau J.P. et Olivier de Sardan J.P., *Courtiers en développement. Les villages africains en quête de projets*. Paris, Karthala ; Mayence, APAD, 2000 ; Moss, D., et

L'espace international des acteurs des catastrophes et des risques « naturels »

L'espace international de la gestion des risques et des catastrophes « naturelles » est animé par des acteurs très divers : bailleurs de fonds, organisations internationales et régionales, acteurs étatiques, protections civiles, organisations non gouvernementales nationales et internationales, centres de recherche, universités, entreprises privées, compagnies d'assurances...⁹ La thématique ayant acquis depuis une quinzaine d'années une place de choix dans l'agenda international, puisqu'elle a été promue au rang des questions « transversales », il est impossible de prétendre à l'exhaustivité dans l'étude de l'espace de ces acteurs internationaux. Néanmoins, on peut souligner un phénomène particulièrement frappant, depuis les années 1970 et qui s'est accéléré depuis les années 1990, celui de l'internationalisation de ces acteurs puis de l'institutionnalisation de cet espace international. Le rôle croissant joué dans ce domaine par certaines organisations multilatérales est notable. C'est sur ces organisations que cet article est centré.

L'idée de coopération entre les pays en cas de catastrophe n'est pas une idée tout à fait récente. Déjà, au milieu du XVIII^e siècle en Europe, suite au tremblement de terre de Lisbonne de 1755, de nombreuses mesures d'urgence sont prises et de l'aide d'urgence est envoyée sous la forme de vivres, de matériaux de construction ou d'argent. Ainsi le Roi d'Angleterre, la ville de Hambourg ou encore la reine des Deux-Siciles envoient de l'argent ou des navires chargés de vivre vers le Portugal à l'annonce du tremblement de terre dévastateur¹⁰. De même, lors du tremblement de terre qui dévaste Caracas en 1812, le Congrès de l'Union des États d'Amérique envoie cinq navires chargés de farine pour montrer son soutien à la jeune république indépendante du Venezuela¹¹.

C'est pourtant avec le XX^e siècle que l'on voit apparaître les premières initiatives pour poser les bases de l'internationalisation de ces actions. Au niveau de la coopération multilatérale, un traité, signé en 1927 au sein de la Société des Nations (SDN), met en place l'*International Relief Union*. L'idée est née suite au tremblement de terre de Messine en 1908, et le traité pose les bases d'une assistance commune entre les pays signataires¹². Ce n'est ensuite que dans les années 1970 que se poursuit ce mouvement d'internationalisation,

Lewis D., *Development Brokers and Translators : the ethnography of aid and agencies*, Bloomfield, Kumarian Press, 2006 ; et le séminaire *Dispositifs transnationaux d'appui à la bonne gouvernance*, 2009, Blundo G., et Petric B., EHESS, 17-19 mars 2009.

9 . Nathan F., « La gestion des risques de catastrophe naturelle au niveau global », *Working paper*, NCCR, IUED, Genève, 2004, 55 p.

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

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

qui voit son illustration institutionnelle au sein des Nations Unies dans la création de l'UNDRO (*United Nations Disaster Relief Organization*) en 1971. Cette organisation est chargée de la coordination des activités de secours des grandes agences onusiennes, quand un pays touché par une catastrophe demande l'aide internationale. Financée à la fois par le budget régulier des Nations Unies et par les contributions volontaires des Etats membres, la capacité d'action de l'UNDRO reste limitée, même si, dans les années 1990, suite à l'invasion du Koweït par l'Irak, son mandat est élargi à des catastrophes « non naturelles »¹³.

En avril 1992, la fonction de coordination au sein de l'ONU passe sous la responsabilité de la Direction des Affaires Humanitaires (DHA) à la tête de laquelle se trouve le sous-secrétaire aux Affaires Humanitaires, basé à New York. La DHA s'installe aussi à Genève dans les anciens bureaux de l'UNDRO et garde le mandat de la coordination des activités de secours avec une machinerie administrative et opérationnelle plus importante. Un Fonds spécial est alors créé : le *Central Emergency Revolving Fund* (CERF) et les *Consolidating Appeal Process* (CAP), des dispositifs de financement d'urgence sont développés¹⁴. Un haut fonctionnaire est nommé au sous-secrétariat général aux affaires humanitaires : l'*Emergency Relief Coordinator*. Ce dernier supervise les multiples instances qui sont chargées de la coordination des actions de secours et de prévention comme l'*Inter Agency Standing Committee* (IASC), qui rassemble les grandes agences onusiennes, des organisations internationales ainsi que le Comité international de la Croix Rouge et la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

Il supervise également l'*International Strategy for Disaster Reduction* (ISDR), un système inter-agences au sein de l'ONU, chargé de la coordination des actions de prévention et de réduction des risques de catastrophes. Cette plateforme est née suite à la Décennie Internationale pour la Prévention des Catastrophes Naturelles (DIPCN), lancée par l'ONU entre 1990 et 1999. L'ISDR s'est en premier lieu limitée à un secrétariat, basé à Genève, d'abord très informel et peu financé, doté d'une quinzaine de personnes, mais qui depuis 2005 et la conférence de Kobe sur les catastrophes naturelles – qui s'est tenue dans le sillage du grand élan d'émotion provoqué par le tsunami de décembre 2004 – commence à prendre de l'ampleur : le personnel de l'ISDR passe ainsi de 15 personnes environ pendant les années 2001-2005 à presque une centaine en 2009. Malgré tout, le budget de l'ISDR reste encore relativement peu élevé : environ 25 millions de dollars par an.

12. Gemene F., *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. Gorman, R.F. *Historical Dictionary of Refugee and Disaster Relief Organizations, International Organizations Series*, n° 7, NJ & London, The Scarecrow Press, 1994, 263 p.

14. Résolution 46/182 du 19 décembre 1991.

L'*Emergency Relief Coordinator* supervise enfin le Bureau pour la Coordination des Affaires Humanitaires (OCHA) créé en 1998, et dont la mission est la coordination des actions de secours. Le budget d'OCHA est bien plus élevé que celui de l'ISDR, puisqu'il s'élève en 2008 à 213 millions de dollars. Le personnel d'OCHA compte plus de 1500 personnes.

Au sein de l'ONU, d'autres agences sont mandatées pour intervenir dans le domaine des risques et des catastrophes « naturelles ». C'est le cas des entités qui dépendent de l'Assemblée Générale : le PNUD qui dispose d'un organe spécialisé (le *Bureau for Crisis Prevention and Recovery* (BCPR)) ; le PNUE qui contribue à développer des stratégies de prévention et de réponse aux désastres dans le cadre de son programme pour l'environnement ; mais aussi le Programme Alimentaire Mondial, l'UNICEF ou UN-Habitat qui dans leurs champs respectifs abordent la question des conséquences des catastrophes sur la faim, sur les enfants ou sur les villes. Il en va de même pour toutes les organisations liées au Conseil économique et social comme la FAO, l'OIT, l'Unesco, l'OMS ou l'OMM (Organisation météorologique mondiale)¹⁵.

La Banque mondiale est un bailleur de fonds central de cet espace international des catastrophes et des risques « naturels » avec le *Global Facility for Disaster Reduction and Recovery*. Enfin, le HCR se positionne depuis peu sur ce domaine. En effet, le tsunami de 2004 a été l'occasion pour l'agence de mettre en valeur ses capacités organisationnelles dans un contexte de réforme humanitaire ayant conduit à questionner son rôle au sein des Nations Unies¹⁶.

L'ONU n'est pas seule à occuper l'espace des organisations internationales sur la thématique des catastrophes « naturelles ». La Commission Européenne en est également un acteur central. Sa Direction Générale de l'Aide Humanitaire (ECHO) a vu le jour en 1992 et gère le budget que finance l'aide communautaire. ECHO agit à travers des organisations « partenaires » (ONG, CICR, agences spécialisées des Nations Unies, en particulier HCR et PAM). Son budget est important : en 2007, il atteignait plus de 700 millions d'euros. En 1996, ECHO crée un programme de préparation aux désastres, DIPECHO avec des projets essentiellement basés sur la formation, le renforcement des capacités locales, la construction de petits abris, etc., et met en place des programmes régionaux. Le budget annuel de DIPECHO s'élève à environ 17 millions d'euros par an, ce qui représente 3 % environ du budget de l'aide humanitaire de la Commission Européenne. Il faut également souligner l'existence depuis 2007 d'un mécanisme de coopération pour la protection civile qui a pour objectif de coordonner les interventions des protections

15 . Nathan F., « La gestion des risques de catastrophe naturelle au niveau global », *op. cit.*

16 . Gemenne F., *op. cit.*, pp. 238-240.

civiles en cas d'« urgence majeure »¹⁷. Le budget de cette coopération est d'environ 20 millions d'euros annuel pour des interventions au sein de l'Union Européenne et de 8 millions pour des interventions à l'extérieur¹⁸.

Enfin, outre les organisations régionales¹⁹ et les bureaux régionaux spécialisés dans la gestion des catastrophes ou la prévention des risques²⁰, un autre acteur doit être pris en compte : l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord. L'OTAN a en effet depuis quelques années considérablement élargi le champ de ses interventions. Si l'Alliance a participé à des opérations de secours pour des situations de catastrophes depuis les années 1950, avec la fin de la guerre froide l'organisation cherche de nouvelles perspectives. En 1992, l'OTAN élargit son rôle 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 ensuite, sa présence sur le terrain des « secours humanitaires » en cas de catastrophe se structure, avec la création au sein de l'OTAN du Centre Euro-atlantique de coordination des actions en cas de catastrophe (EADRCC). A partir des attentats du 11 septembre 2001, l'Alliance accroît encore son rôle dans les situations d'urgence civile. Elle s'appuie pour cela sur les notions de « sécurité globale » et de « *all hazard management* » (gestion tous risques) en provenance des Etats-Unis²¹ qui permettent de placer au même niveau menaces terroristes, aléas naturels et catastrophes technologiques ou sanitaires. En 2005, la présence de l'Alliance aux Etats-Unis suite à 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 les deux cas, les interventions ont combiné une intervention « classique » de l'EADRCC avec celle de la NRF (*Nato Response Force*), à composante militaire. Dans le cas pakistanais, l'intervention a également consisté en l'envoi de personnel médical et du génie, ce qui en a fait la première opération d'envoi de personnel militaire dans un pays non allié et non partenaire de l'OTAN pour une opération de secours suite à une catastrophe²². En outre, l'OTAN se construit de plus en plus comme une organisation de « gestion du risque », concentrant son attention sur les menaces à venir²³ comme en témoignent ses opérations de « prévention des risques » en Ukraine ou en Asie centrale.

17. « Ces cas peuvent être le résultat 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 (UE) » <http://europa.eu/scadplus/leg/fr/lvb/l28003.htm#AMENDINGACT>

18. <http://ec.europa.eu/environment/civil/prote/finance.htm>

19. *Organisations of American States, Organisation of South East Asian Nations, South Pacific Commission, African Union.*

20. Par exemple pour l'Amérique latine : le *Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres* (CAPRADE) ou le *Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en America Central* (CEPREDENAC).

21. La création de la FEMA (*Federal Emergency Management Agency*), sous l'administration Carter en 1979, qui rassemble la gestion fédérale de l'urgence et la défense civile sous la rubrique « prévision tous risques » (*all hazard*), est emblématique de cette dynamique. Avec

On comprend, grâce à cet inventaire rapide et non exhaustif, que l'espace international des acteurs de la gestion des catastrophes et des risques « naturels » est loin de dessiner les contours d'une « sphère » homogène qui partagerait une même vision de l'intervention, du risque ou de la sécurité. Nous sommes au contraire face à un espace de tensions, qu'il est possible de voir apparaître lorsqu'on analyse les différents discours de légitimation qui accompagnent l'émergence puis l'institutionnalisation de ce monde.

Grammaires de légitimation

Le grand récit produit par les organisations internationales elles-mêmes tend à expliquer leur participation à la scène internationale de gestion des catastrophes et des risques « naturels » par la « nécessité » ou la grande « importance », voire le caractère dramatique – chiffres à l'appui – de la thématique. Dans ce grand récit, le nombre « croissant » de catastrophes qui se sont déroulées depuis une trentaine d'années, et le nombre de victimes que celles-ci ont produites, servent généralement d'introduction et de première légitimation – sur le mode de l'évidence – à l'intervention des organisations internationales dans le domaine. La légitimité de ces chiffres est elle-même construite sur la référence à la principale base de données internationale disponible (EM-DAT), produite depuis 1988 par le Centre de Recherche sur l'Epidémiologie des Désastres (CRED) de l'Université de Louvain la Neuve²⁴. Or ce projet est financé au départ par l'Organisation Mondiale de la Santé, puis par des partenariats avec la Fédération internationale de la Croix rouge (IFRC) en 1993, l'agence fédérale d'aide des Etats-Unis USAID en 1999 et l'ISDR de l'ONU en 2003. Il s'agit donc, pour ces organisations, de contribuer à produire les chiffres sur lesquels vont pouvoir s'adosser leurs interventions.

Au delà de ce grand récit et du recours aux chiffres, différentes grammaires de légitimation ont contribué à l'émergence puis à la consolidation de ce monde international des risques et des catastrophes « naturelles ». Elles s'appuient sur des ressorts à la fois politiques et scientifiques et sont véhiculées aussi bien par les acteurs internationaux eux-mêmes que par les scienti-

l'entrée de la FEMA au sein du Département de la Sécurité Intérieure (DHS) depuis les attentats du 11 septembre 2001, et l'intégration des systèmes civils et militaires pour gérer les « crises », le processus est encore accentué. Voir Makki S., « 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 illustration évidente des conséquences de cette « intégration », voir Lakoff A., « Pour qu'un désastre ne tourne pas à la catastrophe : jusqu'où sommes-nous prêts ? », *Esprit*, n° 343, mars avril 2008, pp. 104-111.

22 . Jochems M., « Le rôle humanitaire croissant de l'OTAN », *Revue de l'OTAN*, Printemps 2006.

23 . Rasmussen M.V., « Reflexive Security : NATO and International Risk Society », *Millennium : Journal of International Studies*, vol. 30, n° 2, 2001, pp. 285-309.

24 . <http://www.cred.be/>

fiques et « experts » qui contribuent à la production de ces données et discours, les porosités et circulations entre ces différents types d'acteurs étant importantes.

Des Etats incapables... « au moins seuls »

Les conventions internationales préservent la priorité des gouvernements nationaux à faire face aux catastrophes « naturelles », et l'assistance internationale ne peut être déployée qu'à leur demande. La majorité des recommandations qui concernent les « bonnes pratiques » en terme de prévention des risques mettent également l'accent sur la nécessaire participation des Etats dans la mise en place de politiques de réduction des risques. Pourtant, les discours sur l'incapacité des Etats à faire face – au moins seuls – aux catastrophes, présentées comme des « crises » souvent qualifiées de « complexes » et aux risques qui leur sont associés, parsèment la littérature produite par les organisations internationales.

Le « constat » est parfois posé sous la forme de l'évidence, comme dans cette préface au rapport de l'ISDR en 2002 intitulé « Vivre avec le risque » (*Living with risk*) dans laquelle les auteurs se demandent si les initiatives qui ont été prises au niveau international depuis le début de la décennie 1990 « étaient suffisantes pour éradiquer les conséquences de siècles de gestion inefficace et de passivité fataliste face aux caprices de la nature »²⁵. Dans d'autres cas on trouve, sous forme de recommandations, des incitations au « transfert de technologie » et de « renforcement des capacités » (*capacity building*) directement des organisations internationales ou bilatérales vers les communautés locales, évinçant une échelle gouvernementale nationale, jugée 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 des petits groupes d'officiels gouvernementaux possédant assez d'autorité pour éviter les contrôles. Cela donne lieu à un manque de transparence, une gestion arbitraire des fonds disponibles et un important gâchis des ressources²⁶ ».

Cette vision d'Etats dépassés ou incapables – au moins seuls – est reprise par certains sociologues et politistes qui, pour expliquer le nombre croissant d'organisations internationales actives dans ce domaine, s'appuient sur les travaux qui mettent en lumière le « déclin de l'Etat nation » :

25 . ISDR, *op.cit.*, p. xiii.

26 . Villacis C., « Latin American cases », *International Recovery Platform*, Kobe, sans date, p. 26.

« (...) en ce qui concerne le secours et la reconstruction en cas de catastrophe, on note une augmentation croissante des organisations transnationales ou internationales telles que les agences de l'ONU, des groupes religieux ou la Banque mondiale. Avec le déclin de l'importance de l'Etat nation (Guehenno, 1995, Mann 1995), il faut s'attendre à de plus en plus d'acteurs ²⁷ ».

Récemment, cette rhétorique est en outre renforcée par la mise sur agenda des risques qualifiés de « globaux » ²⁸ (changement climatique, crise environnementale...) et par l'articulation récente de la thématique des catastrophes et des risques « naturels » avec celle du changement climatique.

Grammaire sécuritaire

C'est avec l'attention croissante portée à la prévention -et non plus à la seule gestion des secours en cas de catastrophe- que l'on voit se déployer au sein des organisations internationales la grammaire sécuritaire. Celle-ci sert à certaines organisations comme l'OTAN à se repositionner sur le champ de la « sécurité civile ». La grammaire sécuritaire se fonde sur deux notions qui, depuis le début des années 1990, s'attachent à « élargir » le concept de sécurité, la notion de « sécurité globale » d'une part, et celle de « sécurité humaine » d'autre part.

La première, dont on a vu plus haut que la conception avait été influencée par les Etats-Unis, ainsi que son lien avec l'approche « *all hazards* », 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 ²⁹ ».

27 . « (...) *with respect to disaster relief and recovery there is the continuing rise of transnational or international organizations such as UN entities, religiously oriented groupings and the World Bank. With the decline of the importance of the nation-state (Guehenno, 1995, Mann 1995), more and social actors (...) are to be anticipated* », Quarantelli E., Lagadec P., et Boin A., « A Heuristic Approach to Future Disasters and Crises : New, Old, and In Between Types » in Rodriguez H., et alii. (eds.), *Handbook for Disaster Research*, Newark, Springer, 2006, p. 32. Les références citées sont : Guéhenno J.-M., *La fin de la démocratie*, Paris, Flammarion, 1993, et Mann M., « L'Etat-nation : mort ou transfiguration ? », *Le Débat*, n° 84, mars-avril 1995, pp. 49-69.

28 . Parfois désignés aussi comme des « risques planétaires », certains chercheurs appelant de leurs vœux une approche par les « *global commons* » qui « *permet d'imaginer tous les êtres humains reliés entre eux, dans une condition similaire et une commune vulnérabilité* » (Badie B., et Smouts M.-C., *Le retournement du monde. Sociologie de la scène internationale*, Paris, Presses de la FNSP, Dalloz, p. 218).

La seconde, dont la trajectoire est plutôt à identifier du côté du rapport sur le Développement Humain du PNUD en 1994, établit quant à elle une conception de la sécurité centrée sur la personne humaine et ses besoins « essentiels »³⁰. Il s'agit de « protéger le *noyau vital* de toutes les vies humaines, d'une façon qui améliore l'exercice des libertés et facilite l'épanouissement humain »³¹.

Bien que les deux notions ne conduisent pas aux mêmes types de pratiques, leur utilisation croissante et leur développement au cours de la décennie 1990 accompagnent le développement d'une rhétorique, dont le message général est le suivant. Il n'est plus question, comme dans les années 1970 ou 1980, de se mobiliser uniquement au niveau des secours, une fois que les phénomènes naturels ont produit leurs effets dévastateurs, mais bien, de « Vivre avec le risque »³². Dans cette perspective, les menaces naturelles sont présentées comme permanentes, le monde est de jour en jour plus vulnérable, à cause des activités anthropiques, de l'urbanisation croissante ou du changement climatique, donc le prix à payer pour rester en vie est de rester vigilants, seulement ainsi pourrions nous aller vers « un monde plus sûr »³³.

Pour ce faire, différents types d'action sont envisagés, qui peuvent se résumer par deux termes, élevés dans la plupart des textes au rang de « concepts » : une meilleure *préparation* et une meilleure *capacité de réponse*³⁴. Dans ce cadre, la préparation inclut à la fois la prévision des aléas naturels et climatiques, et la prévention par le biais de la formation des « communautés » aux risques qu'elles encourent, ou d'une meilleure éducation des enfants dans les écoles et des leaders locaux. La prévention englobe aussi les mesures juridiques et les instruments légaux facilitant sa mise en œuvre, les mesures de planification urbaine, celles de développement durable ou 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 de formation du personnel d'urgence, par une meilleure coordination entre civils et militaire³⁵ ou encore par le biais d'exercices de simulation et d'évacuation mis en place dans des zones jugées dangereuses.

29. Définition de l'Institut National des Hautes Etudes de Sécurité (INHES). C'est nous qui soulignons.

30. Pour un historique de la doctrine de « sécurité humaine », voir Gros F., « Désastre humanitaire et sécurité humaine. Le troisième âge de la sécurité », *Esprit*, n° 343, mars avril 2008, pp. 51-66, et Gros F., Castillo M., et Garapon A., « De la sécurité nationale à la sécurité humaine », *Raisons politiques*, 2008/04, n° 32, p. 5-7.

31. *La sécurité humaine maintenant. Rapport de la commission sur la sécurité humaine* (trad. Fauvette Vanderschoot), Paris, Presses de Sciences Po, 2003, p. 17 (C'est nous qui soulignons).

32. ISDR, *op.cit.*, 2002.

33. *Ibid.*, p. xiv.

34. OCHA, *Annual Report. Activities and Use of Extrabudgetary Funds*, 2006, p. 34.

35. OCHA, *ibid.* p. 32.

Dès lors, ces conceptions de la sécurité qui pour l'une envisage tous les types de menaces et les place sur un même plan, et qui pour l'autre situe l'individu – pris comme « humain » à travers ses caractéristiques vitales – au cœur des affaires mondiales, ont pour conséquence de créer un « continuum »³⁶ : de menaces, de réponses et d'acteurs. Il n'y aurait plus de distinction entre les menaces, mais un continuum allant du risque alimentaire au terrorisme en passant par le risque de séisme, plus de distinction entre les acteurs de la prise en charge, mais une « coopération » des militaires et des acteurs humanitaires par le biais des opérations civilo-militaires, et pas plus de distinction dans les pratiques ou les outils, les systèmes d'alerte précoce (SAP ou *Early Warning Systems*) par exemple pouvant être utilisés à la fois pour prévenir les crises alimentaires, les attaques terroristes, les conflits ethniques et les tsunamis.

La grammaire sécuritaire, ainsi que celle basée sur la défaillance des Etats entraînent dans leur sillage le développement d'un autre type de discours de légitimation, celui de la spécialisation et de l'efficacité.

Grammaire de l'efficacité : compétences et savoirs

La grammaire de l'efficacité s'appuie en partie sur les deux autres : puisque les Etats sont incapables de gérer seuls les « crises » provoquées par les catastrophes et puisque la sécurité concerne désormais un large éventail d'acteurs, les organisations internationales sont présentées, elles, comme légitimes pour intervenir. Cette légitimité est construite sur la base de leur efficacité. L'argument central du sauvetage des vies et de l'urgence – celle-ci étant caractérisée par une temporalité restreinte et la nécessité de l'intervention – vient appuyer cette construction. C'est le cas pour ce qui concerne l'intervention dans le domaine des secours. Dans un texte dans lequel il défend le caractère unique de la réponse internationale en cas de catastrophe, un responsable de l'OCHA utilise ces deux ressorts :

« 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, et non en jours³⁷ ».

C'est aussi sur cette grammaire de l'efficacité que le HCR se base pour justifier ses interventions croissantes dans des situations de catastrophes

36 . Gros F., *op. cit.*

37 . “Disaster response is a (...) specialized activity that requires professional and decision makers experienced in this field in order to function effectively (...) In response to the sudden, overwhelming needs of the victims, the time to save lives is measured in minutes and hours, not days”. Katoch A., “The responders’ cauldron : the uniqueness of International disaster Response” *Journal of International Affairs*, Spring/Summer 2006, vol. 59, n° 2, p. 154-155.

« naturelles » depuis le tsunami de 2004. En 2005, sur le site de l'organisation on trouve ainsi pour expliquer les raisons de sa présence au Pakistan après le séisme :

« Après des décennies passées à monter et à gérer des camps de réfugiés à travers le monde, (le HCR) est le spécialiste du système des Nations Unies dans la fourniture de refuges d'urgence et de gestion de camps ³⁸ ».

L'exemple de l'OTAN est également révélateur de l'élaboration d'un discours de légitimation qui s'articule à la fois autour de l'expérience, de l'expertise et de la technique. En 2006, après les interventions de l'OTAN à la Nouvelle Orléans suite au passage de l'ouragan Katrina et au Pakistan après le tremblement de terre, 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 se poursuit en mettant en avant l'ensemble de ces « capacités militaires » : transport aérien stratégique, hôpitaux militaires, personnel médical, génie militaire... » ³⁹.

Cette expertise dans la capacité de réponse en urgence que revendique l'OTAN trouve également sa place dans des documents justifiant l'implication de l'Alliance dans le domaine de la « prévention » des catastrophes. Dans la présentation du projet de « Prévention des inondations en Ukraine » que développe l'OTAN depuis 2001 ⁴⁰, l'argumentaire insiste sur l'appui à des compétences « techniques » (appui à la 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...). L'OTAN développe également en Asie centrale des projets de prévention des tremblements de terre basés sur la résistance du bâti ou la collecte de données sur la sismologie et la géologie (cartes de dangers sismiques) ⁴¹. Basée sur le « transfert de technologie », l'intervention de l'OTAN dans le domaine de la prévention est présentée comme essentiellement technique quand l'Alliance aborde le domaine des risques « naturels » et environnementaux. Les trois termes de « Sécurité, sciences, environnement » qui concluent le rapport « La sécurité via le partenariat » de 2005 sont censés résumer cette posture.

38. « *After decades of setting up and running refugee camps all over the world, it is the UN system's specialist on the provision of emergency shelter and camp management* » Site du HCR, 2005, cité par Gemenne F., *op. cit.*, p. 240.

39. *Revue de l'OTAN*, printemps 2006.

40. OTAN, « Prévention des inondations en Ukraine » (n.d.) : http://www.nato.int/docu/flood_ukraine/flood_ukraine_fra.pdf (consulté le 08/10/2009).

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

Ainsi, à l'OTAN comme au sein des autres organisations internationales, la légitimation des interventions dans le domaine de la prévention tend à s'appuyer sur des arguments techniques ou sur des compétences scientifiques. Au-delà du « savoir-faire » mis en avant par le HCR par exemple, cette revendication d'un « savoir » permet aussi de fonder 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 risque, glossaires... Dès lors et pour répondre à l'injonction résumée par l'aphorisme anglo-saxon : « *what gets measured gets done !* ⁴² », une série d'indicateurs sont développés pour « mesurer » le degré de vulnérabilité d'un pays ou d'une région : indicateur de la vulnérabilité aux catastrophes (DVI ⁴³) et indicateurs de risque de catastrophe (DRI ⁴⁴) chez ECHO, Index GRAVITY ⁴⁵ au PNUD ⁴⁶. Ils participent ainsi à construire l'idée d'une rationalisation scientifique des processus en cours, introduisant le *benchmarking* dans le domaine de la gestion des risques dits « naturels ».

Différentes disciplines scientifiques sont mises à contribution pour cette opération de rationalisation : sciences de la terre ou du climat telles que la géomorphologie, la sismologie, l'hydrologie, la volcanologie ou la climatologie, mais aussi sciences sociales avec la géographie, la sociologie, l'anthropologie, le droit ou encore la psychologie. Une grande porosité caractérise les frontières entre l'espace des acteurs internationaux et celui de la recherche académique. Une porosité que l'on peut vérifier aussi bien dans le domaine des publications que 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 catastrophes et les risques « naturels » ne s'arrêtent donc pas aux bureaux genevois ou new-yorkais, mais s'élargissent de congrès en conférences, de « plateformes » en publications, et les croisements entre bureaucrates internationaux, nationaux, scientifiques et « experts » sont nombreux.

Le rôle des sciences dans la consolidation des discours de légitimation des acteurs internationaux est donc de tout premier plan, comme on l'a vu avec l'exemple de la base de données du CRED, utilisée par la majorité des organisations internationales en introduction de leurs rapports annuels et autres documents. Des revues scientifiques sont aussi le théâtre de ces circulations. Celles-ci peuvent être spécialisées dans les thématiques des catastrophes et des risques comme les revues à comité de lecture *Disasters* et *Journal of*

42 . De Hauteville A., Jegillos S., Obsomer V., *Overall Evaluation of ECHO's Strategic Orientation to Disaster Reduction, Final Report*, déc. 2003, p. 28.

43 . *Disaster Vulnerability Index*.

44 . *Disaster Risk Indicators*.

45 . *Global Risk and Vulnerability Index Trends per Year*.

46 . De Hauteville A., Jegillos S., Obsomer V., *op. cit.*, pp. 28-30.

Contingencies and Crisis Management, et la revue plus ouvertement ancrée dans l'expertise qu'est l'*International Journal of Emergency Management* au comité éditorial de laquelle on trouve de nombreux acteurs et organisations impliqués dans la gestion des risques et des catastrophes, tels que la Banque Mondiale, la Croix Rouge américaine ou encore le vice-ministre russe en charge de la protection civile. Il peut également s'agir de revues non spécialisées, qui pour un numéro accueillent la thématique, comme par exemple la revue *Journal of International Affairs* de l'université de Columbia qui publie en 2006 un numéro spécial sur la « Globalisation de la catastrophe » (*Globalization of Disaster*) dans lequel vingt auteurs traitent de différentes perspectives autour de ce thème. Les deux tiers de ces auteurs (14) se présentent en premier lieu comme des scientifiques, c'est à dire à partir de leurs fonctions d'enseignement ou de recherche dans une institution académique, et sont pour la plupart issus des sciences sociales (sociologie, géographie, science politique, anthropologie). Les autres sont issus du monde des organisations internationales (Banque Mondiale, OCHA, *World Food Program*).

Certains de ces scientifiques intègrent parfois les bureaux des organisations internationales, mais la plupart du temps, ils restent en marge et participent depuis leur posture universitaire ou de recherche aux activités de conseil ou d'expertise. L'un d'eux, géographe éminemment reconnu pour ses publications sur le thème de la réduction de la vulnérabilité, contacté pour cette enquête, me répond ainsi pour expliquer sa position par rapport à l'une de ces organisations internationales : « Je ne suis qu'un outsider, connu pour être en outre critique, bien qu'amical ⁴⁷ ».

On pourrait être tenté de désigner ces groupes d'experts et de scientifiques qui participent à ce monde international des risques et des catastrophes « naturelles » comme des « communautés épistémiques » ⁴⁸, 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. Pourtant, le terme même de « communauté », qui laisse entendre un partage de valeurs et une forme d'homogénéité, notamment en termes de types de savoirs et de croyances, est loin de caractériser finement le type de liens qui unissent les différents acteurs scientifiques de cette espace international. Cette notion permet de désigner, *a minima*, le processus de « scientification » de l'approche internationale des catastrophes et des risques « naturels », mais ne doit pas effacer les tensions et les différences qui apparaissent entre les multiples approches que défendent ces scientifiques ⁴⁹. En outre, il est indispensable de prendre en

47. « *I am only an outsider who is known for being a critic, albeit a friendly one* ». Correspondance personnelle, 28/02/2009.

48. Haas P. M., « Epistemic Communities and International Policy Coordination », *International Organization*, vol. 46, N° 1, winter 1992, pp. 1-35

49. Pour une analyse de ces différents niveaux de tension, voir Revet S., « Les organisations internationales et la gestion des risques et des catastrophes "naturels" », *op. cit.*, pp. 24-29.

compte la pluralité de ces « communautés » et les appartenances multiples des acteurs, en soulignant l'importance des situations pour analyser le positionnement des personnes dans l'une ou l'autre des « communautés ».

Paradigme épidémiologique : prévention et individualisation

En analysant les textes, programmes et discours produits par les organisations internationales, on peut repérer un dernier paradigme, qui, moins qu'une grammaire de légitimation, peut être analysé comme un socle théorique qui soutient de nombreuses interventions. Il renvoie à ce que certains auteurs, analysant d'autres domaines des risques ont désigné comme le « paradigme épidémiologique ⁵⁰ ». L'approche épidémiologique des risques et des catastrophes « naturelles » est à mettre en relation avec les travaux de sciences sociales qui au cours des années 1990 ont fait surgir la notion de vulnérabilité. Si jusque-là, la perspective la plus couramment adoptée pour analyser les catastrophes naturelles était celle qui mettait l'accent sur l'aléa (le phénomène naturel en lui-même) et sur les « enjeux » susceptibles d'être endommagés en cas de catastrophe, la Décennie Internationale de Prévention des Catastrophes Naturelles lancée par l'ONU en 1990 a encouragé les travaux de géographes, sociologues, anthropologues, historiens qui ont contribué à faire émerger la notion de « vulnérabilité ». Il s'agissait alors de montrer que les catastrophes étaient le produit de la rencontre entre un phénomène naturel et les conditions de vulnérabilité d'une société donnée. La catastrophe était ainsi « socialement construite ⁵¹ ». Or, l'analyse en termes de vulnérabilité a également conduit la plupart des chercheurs empruntant cette voie en s'inscrivant dans une perspective « appliquée », à déterminer les « facteurs » qui contribuent à accroître cette vulnérabilité ⁵², dans les contextes sociaux étudiés mais également, par glissement, chez les individus. Facteurs sociaux, politiques, économiques, mais également facteurs culturels, individuels, ou physiques comme par exemple, le fait d'être une femme, un enfant ou une personne handicapée, ont ainsi fait leur apparition dans la littérature scientifique puis dans les rapports des grandes organisations internationales.

50 . Peretti-Watel P., « Du recours au paradigme épidémiologique pour l'étude des conduites à risques », *Revue française de sociologie*, 45-I, 2004, pp. 103-132.

51 . Ces travaux sont nombreux. Les précurseurs de cette approche sont : Wisner B., O'Keefe P., Westgate K., "Global systems and local disasters : the untapped power of peoples' science", *Disasters*, 1(1), 1977, pp. 47-57, et Hewitt K., "The idea of calamity in a technocratic age", in, Hewitt K. (ed.), *Interpretation of calamities, The risks and hazards Series N° 1*, Boston, Allen & Unwin Inc, 1983, pp 3-32 . Pour une synthèse sur les travaux sur la construction sociale des risques et des catastrophes, on pourra se reporter à Garcia Acosta V., « El riesgo como construcción social y la construcción social de riesgos », *Revista Desacatos*, sept-déc 2005, n° 19, pp. 11-24. Pour une approche critique des usages de la notion de vulnérabilité dans la gestion des risques et catastrophes « naturelles », je me permets de renvoyer à : Revet S., « De la vulnérabilité aux vulnérables. Approche critique d'une notion performative », in, Becerra S., et Peltier A., (dir.), *Risques et environnement : recherches interdisciplinaires sur la vulnérabilité des sociétés*, Paris, L'Harmattan, 2009, pp. 89-99.

Si l'apport de la notion de vulnérabilité est incontestable pour élargir la compréhension des situations sociales, économiques et politiques qui permettent à un phénomène naturel de se transformer en catastrophe, les conséquences en termes d'appréhension de ces situations sont également notables. En effet, comme le rappelle Patrick Perretti-Wattel :

« le paradigme épidémiologique repose sur une tradition qui associe étroitement recherche et prévention, en donnant une primauté à la prévision sur la compréhension, il privilégie une conception multifactorielle du lien causal centrée sur l'individu, (...) lorsque ce paradigme est employé pour l'étude des comportements humains, il en résulte une prolifération des conduites à risques ou plus précisément des conduites catégorisées comme telles ⁵³ ».

Dès lors, parmi les modalités d'action de prévention des risques et de catastrophes, celles qui concernent la construction, le développement ou la mise en place d'une « culture » du risque, de la prévention ou de la résilience se développent particulièrement. Ces dispositifs se basent sur le postulat suivant : une « mauvaise » compréhension ou perception des risques conduit les personnes et les groupes à ne pas prendre les bonnes décisions pendant une catastrophe, mais surtout avant qu'elle ne survienne. Les « comportements » de ces personnes ou de ces groupes sont analysés en termes de défaillances individuelles, auxquelles des séances de formation ou de sensibilisation doivent pouvoir remédier.

Au Venezuela, après la catastrophe de 1999, on a observé comment de telles lectures comportementalistes ont investi non seulement les rapports des organisations nationales et internationales qui faisaient le bilan du désastre et proposaient des mesures pour la reconstruction, mais aussi les discours de nombreux acteurs locaux ⁵⁴. Les organisations non gouvernementales financées pour mettre en place les projets « sociaux » dans le cadre de la reconstruction étaient, de façon significative, spécialisées avant la catastrophe dans le domaine éducatif ou psychosocial. Leurs programmes consistaient à mettre en place des outils éducatifs pour « transformer les mentalités », pour faire des habitants « passifs et irrationnels » des citoyens « actifs et rationnels », pour transformer leur perception « erronée » des risques ou leurs comportements « déviants » qui les conduisent par exemple à polluer leur environnement.

52. Voir parmi d'autres Wilches Chaux G., « La vulnerabilidad global », in Maskrey A., (ed.), *Los desastres no son naturales*, Bogota, La RED, 1993, pp. 11-44 ; Thouret J.C., D'Ercole R., « Vulnérabilité aux risques naturels en milieu urbain : effets, facteurs et réponses sociales », *Cahier Sciences Humaines*, 32 (2), 1996, pp. 407-422.

53. Peretti-Wattel P., « Du recours au paradigme épidémiologique pour l'étude des conduites à risques », *Revue française de sociologie*, 45-I, 2004, p. 105.

54. Revet S., *Anthropologie d'une catastrophe*, op. cit.

Le paradigme épidémiologique, en faisant émerger de multiples facteurs qui contribuent à accroître la vulnérabilité d'un groupe ou d'une région aux menaces naturelles, est donc également intimement lié à la réduction de cette vulnérabilité. Et, comme dans le domaine médical, les paramètres sur lesquels il semble le plus facile d'agir (ici, la « mentalité » des habitants ou leurs comportements) sont présentés comme déterminants⁵⁵, alors que les facteurs structurels, ou les causes profondes ayant produit les conditions d'une urbanisation rapide et non planifiée du littoral vénézuélien suite à l'exploitation pétrolière dans les années 1920 par exemple, sont à peine mentionnés comme des éléments de « contexte »⁵⁶.

On assiste dès lors par le biais du paradigme épidémiologique à une individualisation du modèle de responsabilité face aux catastrophes et aux risques « naturels ». Par certains aspects, la Commission pour la sécurité humaine, dans son rapport *La sécurité humaine maintenant* (2003) va dans le même sens : « L'introduction de la notion de sécurité humaine améliorerait la planification préalable, en cas de catastrophe, par exemple en déterminant les zones à risque et en encourageant les habitants à déménager ou à se doter de mécanisme d'assurance et de survie⁵⁷ ».

Conclusion

Les différentes grammaires mises en lumière ici, qui permettent aux organisations internationales de légitimer l'émergence, dans les années 1990, d'un espace international œuvrant dans le domaine des catastrophes et des risques « naturels », contribuent également à la consolidation, la structuration et l'institutionnalisation de cet espace. Ces grammaires, bien qu'intimement liées et complémentaires, répondent à différents besoins de légitimation. Sur les terrains touchés par des catastrophes, dans les régions catégorisées comme « à risque », dans les bureaux et les conférences qui les réunissent, les multiples acteurs qui composent l'espace international des catastrophes et des risques « naturels » mobilisent l'une ou l'autre de ces grammaires en fonction de nombreux facteurs.

Dès lors, le fait de faire appel, par exemple, à la grammaire sécuritaire ou au paradigme épidémiologique d'une part révèle un positionnement différent dans l'espace des acteurs et d'autre part conduit à la mise en œuvre de dispositifs d'intervention différents : plus techniques et spécialisés dans un cas, plus individualisants dans l'autre.

55 . Rony Brauman, parle à ce sujet de « passe-passe de l'idéologie préventive », voir Brauman R., *Penser dans l'urgence*, Paris, Seuil, 2006, p. 125.

56 . On retrouve ici un fonctionnement bien connu des organisations internationales et de ce que James Ferguson a désigné comme le « discours du développement ». Ce discours a pour objectif d'élaborer les conditions qui permettent à l'institution d'intervenir. Ferguson J., *The Anti-Politics Machine. "Development", Depoliticization, and Bureaucratic Power in Lesotho*, *op. cit.*, pp. 68-69.

L'analyse de ces grammaires permet donc d'entrevoir de nombreuses tensions au sein d'un espace qui tente, à travers des initiatives de standardisation, de diffusion de « bonnes pratiques » ou de production de glossaires, de se présenter comme homogène. Ces tensions renvoient à des conceptions militaires ou civiles de la sécurité, à des tensions entre professionnels de la sécurité, humanitaires et acteurs du développement, entre des approches standardisées et des dispositifs fondés sur la « participation » des acteurs locaux, ou à des interventions basées sur l'urgence face à celles qui s'inscrivent dans le long terme. Analyser ces tensions doit permettre, à l'avenir, d'explorer les glissements que les acteurs négocient d'une grammaire à l'autre, en fonction des situations. Cette approche se situe à l'évidence à l'encontre d'une lecture des organisations internationales comme étant des espaces figés, au sein desquels les acteurs n'auraient d'autre possibilité que celle de reproduire les visions des Etats.

57. *La sécurité humaine maintenant. Rapport de la commission sur la sécurité humaine* (trad. Fauvette Vanderschoot), Paris, Presses de Sciences Po, 2003, p. 174.