



Trace. Travaux et Recherches dans les Amériques du Centre

ISSN: 0185-6286

redaccion@cemca.org.mx

Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos
México

Milbert, Isabelle; Nathan, Fabien

Gestion du risque et politiques urbaines au Nord et au Sud

Trace. Travaux et Recherches dans les Amériques du Centre, núm. 56, diciembre, 2009,
pp. 26-40

Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos
Distrito Federal, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=423839512003>

► Comment citer

► Numéro complet

► Plus d'informations de cet article

► Site Web du journal dans redalyc.org

redalyc.org

Système d'Information Scientifique

Réseau de revues scientifiques de l'Amérique latine, les Caraïbes, l'Espagne et le Portugal

Projet académique sans but lucratif, développé sous l'initiative pour l'accès ouverte

Isabelle Milbert

Fabien Nathan

Gestion du risque et politiques urbaines au Nord et au Sud¹

Resumen: Frente al aumento dramático del número y del impacto de los desastres llamados «naturales» en las ciudades del Sur y del Norte, es posible preguntarse cómo como la relación política entre autoridades y habitantes de la ciudad se transforma frente a la gestión del riesgo y del desastre. En los países del norte, la confianza en la tecnicidad, hasta recientemente, había permitido establecer líneas de responsabilidad y procedimientos relativamente claras. Sin embargo, hoy día se encuentran cuestionadas. Mientras que en los países del sur, son grupos sociales fragilizados y autoridades mal preparadas quienes tienen dificultades para construir políticas públicas y aguanta un daño máximo cuando ocurre el desastre. Se propone analizar aquí como la gestión del riesgo puede volverse una variable determinante de la división Norte/Sur, comparando países como Francia con otros como Bolivia y Perú.

Abstract: The cities of the South and of the North are confronted to a worrying increase of the number and impact of the so-called «natural» disasters. One may thus ask how the political relationship between the authorities and inhabitants of the city transforms in the face of risk management and disasters. In the northern countries, until recently trust in technicity had allowed to establish rather clear responsibility lines and procedures. But these are now heavily questioned. Whereas in the southern countries, weakened social groups and poorly prepared authorities have difficulties to build public policies and undergo maximum damages when disasters strike. This article proposes to analyze how risk management can become an important variable of the North/South divide, comparing urban risk management in countries like France, Bolivia and Peru.

Résumé: Face à l'augmentation dramatique du nombre et de l'impact des catastrophes dites «naturelles» sur les villes du Sud et du Nord, on peut se demander en quoi la relation politique entre autorités et habitants de la ville se transforme devant la gestion du risque et de la catastrophe. Dans les pays du nord, la confiance dans la technicité, jusqu'à récemment, avait permis d'établir des lignes de responsabilité et des procédures assez claires. Mais celles-ci sont aujourd'hui mises en doute ; tandis que dans les pays du sud, ce sont des groupes sociaux fragilisés et des autorités mal préparées qui peinent à construire des politiques publiques et subissent un endommagement maximum lors de l'occurrence des catastrophes. On se propose ici d'analyser comment la gestion des risques peut devenir une variable déterminante de clivages nord-sud, en comparant des pays comme la France avec d'autres comme la Bolivie et le Pérou.

[gestión del riesgo, división norte-sur, riesgo medio-ambiental, políticas públicas]

Les dernières années ont vu une augmentation dramatique du nombre et de l'impact des catastrophes dites «naturelles» sur les villes : parmi les plus meurtrières, on peut citer l'éruption qui dévaste Armero en 1985 (Colombie, 25 000 morts), le séisme en Arménie en 1988 (25 000 morts), le séisme de Bam en Iran en 2003 (26 000 morts), le séisme du Setchuan en 2008 (Chine, 87 000 morts), etc. Les pays du Nord ne sont pas épargnés, avec par exemple le tremblement de terre de Kobe en 1995 et l'ouragan Katrina à la Nouvelle-Orléans en 2005.

La présente obsession pour la sécurité, au sens policier de la lutte contre le terrorisme, appelé outre-Atlantique *War on Terror* masque, auprès du grand public et du pouvoir politique, la multiplication des catastrophes de type environnemental. Les chiffres démontrent l'augmentation du nombre et de l'impact économique et humain des catastrophes au Sud, tandis que les pays du Nord connaissent de très forts dégâts matériels mais des pertes plus faibles en vies humaines (UN/ISDR 2004).

¹ Les auteurs remercient le NCCR Nord – Sud (sous l'égide de la DDC et du FNRS) pour avoir rendu possible les enquêtes de terrain sur lesquelles cet article s'appuie.

En quoi la relation politique entre autorités et habitants de la ville se transforme-t-elle devant la gestion du risque et de la catastrophe? Dans les pays du Nord, la confiance dans la technicité, jusqu'à récemment, avait permis d'établir des lignes de responsabilité et des procédures assez claires. Mais celles-ci sont aujourd'hui mises en doute; tandis que dans les pays du Sud, ce sont des groupes sociaux fragilisés et des autorités mal préparées qui peinent à construire des politiques publiques et subissent un endommagement maximum (Thouret & d'Ercole 1996) lors de l'occurrence des catastrophes.

Gilbert Rist et Dominique Perrot, à l'IUED, ont longuement analysé les enjeux du développement et contribué à dépasser les clivages géographiques (Rist & Perrot 2004). Cependant, l'article se propose d'analyser comment la gestion des risques urbains peut devenir une variable déterminante de différenciation Nord-Sud. L'analyse s'appuiera notamment sur une mise en contraste d'un pays dit « du Nord », à fort PIB et IDH par habitant, tel la France, avec deux pays dits « du Sud », mal classés selon ces indices, tels que la Bolivie et le Pérou – en particulier les villes de La Paz, Cusco et Lima. La problématique de ces trois villes andines est paradigmatique de celle de nombreuses villes des pays du Sud. Les mêmes tendances sont à l'œuvre en Amérique Centrale. Nous proposons l'hypothèse que les spécificités régionales entre villes d'Amérique du Sud et Centrale sont moins importantes que les similitudes, et qu'il est pertinent d'établir une différenciation plus générale, entre villes du Nord et villes du Sud.

RISQUE ENVIRONNEMENTAL URBAIN ET CONTRASTES NORD/SUD DES PERCEPTIONS

Comme le souligne Vidal-Naquet (Dourlens *et al.* 1991), après avoir obtenu des résultats inégaux dans l'histoire de l'humanité, le grand mouvement historique de conquête illimitée de la sécurité en Occident s'est essoufflé, et une rupture épistémologique s'est produite. On s'est dirigé progressivement vers une conception de la « gestion des risques » qui définit un nouveau paradigme. Contre l'illusion techniciste de réduction infinie des risques, la nouvelle conception va essayer de les équilibrer les uns par rapport aux autres, de vivre avec et de les réduire au lieu de les considérer comme des résidus à éliminer. Cependant, au lieu de créer plus de sécurité et de sûreté, on se rend compte désormais que la technique moderne est non seulement éminemment fragile, mais également dangereuse et pathogène (Beck 2001; Gras 2003). Désormais, la production sociale de la « richesse » est accompagnée systématiquement par la production sociale de « risques » (Beck 2001).

Parallèlement, l'émergence de nouveaux risques, comme les « risques majeurs », et les transformations des anciens risques (extension vertigineuse des dommages, irréversibilité, mondialisation des risques et des impacts, etc.) ont modifié le paradigme général lié à la sécurité. Comme le résume le tableau historique synthétique de ces transformations en France (Nathan 2002), on est passé progressivement du paradigme de la protection individuelle, basé sur la prévenance, à celui de la solidarité collective, basé sur la sécurité collective et la prévention, puis à celui de la précaution en cas d'incertitude scientifique (Fabiani & Theys 1987; Ewald 1996).

Ces transformations du traitement social des risques venues d'Occident tendent à s'imposer progressivement partout dans le monde. Mais d'une part, ses réceptions sont différentes selon les contextes, et d'autre part, il existe des différences assez importantes entre les paradigmes de la sécurité au Nord et au Sud. Cela pourrait peut-être même constituer un critère de différenciation entre les deux groupes de pays. Au Nord, malgré la perte de l'illusion de réduction infinie des risques collectifs au profit de leur gestion, le seuil de tolérance au risque est relativement bas. A mesure que l'on construit des dispositifs plus sophistiqués pour se protéger, on tolère de moins en moins ce qui leur échappe ou les remet en cause, le « résidu insupportable ». Par

exemple, un arbre s'est effondré sur un abri lors d'un orage dans un parc à Strasbourg en 2001, faisant 13 morts; les victimes survivantes et leurs familles se sont immédiatement constituées en association et ont intenté un procès aux autorités (Boutillier, Colin *et al.* 2007). Mais quand des maisons s'écroulent dans des glissements de terrain dans des zones régularisées par la municipalité à La Paz ou à Cusco, les réactions sont très faibles.

Dans les sociétés du Nord, la victime est parfois mise en scène. Cette évolution se traduit dans le droit et les procédures pénales. Les victimes organisées acquièrent également un poids politique et médiatique considérable (Perry & Quarantelli 2005). Par contre, les dispositifs de protection se heurtent aujourd'hui à la complexité des systèmes macro techniques et la société elle-même devient productrice de risques majeurs qu'il est impossible de contrôler (Perrow 1999 [1984]).

Au Sud, par contre, le paradigme de la sécurité est encore dans la « conquête de la sécurité », si les circonstances le permettent: ce n'est pas nécessairement une priorité. Et la tolérance au risque reste assez grande, qu'ils soient naturels, industriels, environnementaux, liés à l'automobile, etc. Les normes de protection, quand elles existent, sont rarement appliquées. Par exemple, on observe à La Paz comme dans beaucoup de villes du Sud des scènes impensables au Nord: des policiers motorisés eux-mêmes circulant à deux sur un deux-roues et sans casque, au milieu d'un trafic intense et chaotique.

Cet état du paradigme de la sécurité au Sud a pour conséquence que les victimes ont du mal à se faire entendre. En Bolivie on peut citer quelques exemples significatifs. L'événement qui a permis aux victimes, organisées en comités, d'acquérir un véritable poids, fut la violence politique de la fin du mandat de l'ex-président Gonzalo Sánchez de Lozada en octobre 2003. Mais cela s'explique par la politisation extrême, dès l'origine, de ces événements. Par contre, les victimes des inondations liées à l'épisode El Niño en 2006-2007, qui ont perdu des milliers de têtes de bétail, de maisons et d'hectares de cultures, ont acquis peu de poids en tant que victimes, sauf peut-être les éleveurs, déjà groupés en un syndicat puissant, qui en ont profité pour lier reconstruction et revendications politiques sectorielles (en particulier, être dispensés de se soumettre à la réforme agraire). Les victimes des nombreux glissements de terrain à La Paz n'ont pas voix au chapitre, mis à part dans les articles sensationnalistes qui suivent les catastrophes et sont rapidement oubliés.

La théorie de la « transition du risque » tente de lier la situation objective des risques et leur perception au Nord et au Sud (Smith 2001). D'après lui, les pays en développement passent par trois types de transition: démographique, épidémiologique, et du risque. En ce qui concerne la dernière, Smith distingue les « risques traditionnels » et les « risques modernes », ces derniers se caractérisant par une longue période de latence entre causes et effets, l'existence de multiples causes souvent non spécifiques au risque incriminé, de faibles probabilités d'occurrences mais des conséquences très importantes en cas de manifestation. Ces risques sont en interaction entre eux et se manifestent tant à l'échelle globale que locale. On peut citer par exemple le cancer des poumons, les risques nucléaires, le réchauffement global, les problèmes sanitaires liés aux ondes, à la chimie, etc. Les risques traditionnels, eux, sont moins complexes. Ils comprennent par exemple les risques de catastrophe d'origine naturelle. La transition du risque se présente comme suit: à mesure que les « risques traditionnels » diminuent, les « risques modernes » augmentent. Cependant, il existe un moment où, alors que le pays continue à affronter des risques traditionnels importants, les risques modernes apparaissent et commencent à se matérialiser sous forme catastrophique. Le résultat est la « superposition du risque » (Smith 2001). Effectivement, on constate que dans les pays du Sud, les pauvres et les populations les plus faibles sont souvent exposés à la fois aux risques « classiques » (glissements de terrain, inondations, séismes, épidémies) et aux risques industriels (accidents de train ou d'automobile, explosions d'usine, contamination de l'air, de l'eau, des sols par les rejets

industriels, etc.). Cette combinaison se superpose aux risques socio-économiques (chômage, violence, endettement, etc.) pour former un mélange explosif. La catastrophe de Bhopal a mis en évidence la charge pesant sur les plus pauvres en termes de vulnérabilité accrue mais aussi de non accès à une protection minimale (Lagadec 1988). En France, par contre, les risques « traditionnels » restent présents (tempêtes, inondations, températures extrêmes, etc., Ledoux 1995; Bourrelie & Deneufbourg 1997), mais les risques « modernes » sont plus préoccupants, et les pauvres semblent davantage exposés à ces derniers, en particulier dans les villes – de nombreuses zones d'habitat populaire se concentrent près de sites classés Seveso, de zones industrielles, de grandes infrastructures de transport polluantes ou bruyantes, etc.

Il se pourrait, d'après Smith qu'en conséquence de cette transition du risque, les gens fassent un calcul du risque net, comprenant intuitivement le découplage entre risque et manifestation mortifère (Smith 2001 : 166). Autrement dit, à mesure que de nouveaux risques apparaissent, au potentiel terriblement dévastateur mais incertains et difficiles à circonscrire, la préoccupation augmente, même si les risques traditionnels ont tendance à diminuer, parce que le « solde net » du risque est potentiellement très important.

D'autres différences de perception des risques existent entre les pays du Nord et du Sud. D'un côté, dans les villes du nord, certains types de prise de risque privée demeurent valorisés ou du moins admis socialement (sports extrêmes, aventure, vitesse, recherche du dépassement de ses limites physiques, etc.). Ces risques privés valorisés correspondent à une mise en danger de soi qui démontre le « triomphe de la volonté », et renforce l'idéologie de liberté individuelle, même si certains sont officiellement bannis (abus d'alcool, de vitesse, de drogues, etc.). Ils correspondent à une volonté de tester ses propres limites dans un monde qui n'en fournit plus aux individus (Le Breton 2000). La surprotection des individus par des batteries de normes impersonnelles et par l'orientation sécuritaire des politiques et des sociétés du Nord accentuerait cette tendance. Ce phénomène est peut-être moins présent dans les villes du Sud où les pratiques individuelles volontaires de prise de risque sont moins présentes (sauf peut-être les drogues). Dans les villes du Sud, un mélange d'aléas naturels, technologiques et sociaux (chômage, misère, non-accès aux services de base, etc.) s'imposent aux individus, en particulier aux plus démunis, qui dès lors sont obligés de procéder à une gestion de l'urgence quotidienne (Da Cruz 2003).

DES PERCEPTIONS À L'ACTION PUBLIQUE

Construction historique des politiques publiques de gestion du risque au Nord et problèmes actuels de mise en œuvre

Dans les villes du Nord, le risque et surtout la catastrophe sont très mal tolérés lorsqu'ils émanent d'activités publiques ou d'aléas naturels. Depuis le XIX^e siècle, l'État s'est constitué comme gestionnaire d'une société du progrès, où la prévention des aléas joue un rôle moteur dans la croissance. La gestion du risque, selon une approche française, a longtemps été un espace de gestion commun aux techniciens et aux financiers, placés sous la supervision des administrations. En France, on note l'importance et l'ancienneté des moyens mis en œuvre, la sanction des politiques et des administrations en cas de défaillance, la tentative pour construire une « gouvernance des risques urbains » avec des techniques spécifiques de travail dans l'urgence (cellules de crise, plan ORSEC, action de l'armée, coordination de toutes les forces disponibles). Historiquement, cela correspond aux conséquences de la construction de l'État-nation. En effet, la sécurité fut de plus en plus assurée par l'État. Comme le montre Elias, la constitution de l'État central monopolisa progressivement la violence physique

légitime, réduisant considérablement les attaques directes des hommes sur eux-mêmes, et régulant du même coup l'angoisse autrefois communément partagée face à cette insécurité (Elias 2007 [1939]). Poursuivant le raisonnement, Roché nous dit que « la manière dont se pose aujourd'hui le problème de l'insécurité est le résultat d'un processus de dépendance par lequel la société s'est vue dépouillée (d'abord contre son gré, puis avec délectation), au profit des gouvernements et administrations, de la gestion des normes et dispositifs de réglage qui lui permettait d'afficher un modèle d'ordre et de le faire respecter » (Roché 2004 : 115). Cette dépossession de la société de sa sécurité par les administrations, en France (et plus généralement, au « Nord »), a pour corollaire la naissance de l'individu comme consommateur de droits. Pour assurer son monopole, l'État a instauré non pas un contrat social mais une espèce de vente forcée de protection sous la forme tacite d'un droit à la sécurité. Ainsi, les individus vont finir par revendiquer d'être protégés par les structures étatiques devenues monopolistiques et vont devenir des consommateurs de services publics.

Le problème de la sécurité va donc devenir un problème politique : « la légitimité du gouvernement trouve une assise dans la capacité qu'il possède à rassurer et à protéger. » (Roché 2004 : 156). Ainsi, les organisations du champ bureaucratique qui ont dépossédé les individus de la prise en charge de leur propre sécurité se voient du coup assaillies de demandes de sécurité dans tous les domaines. La sécurité devient donc un véritable test politique mettant en jeu leur légitimité. Si le problème de la sécurité contre les agressions physiques a été l'un des premiers – si ce n'est le premier –, historiquement, sur lequel l'emprise des administrations s'est focalisée, il s'est élargi peu à peu à la sécurité au sens large, à savoir la régulation de toutes les menaces qui pèsent sur les administrés : mort, maladie, blessures, inconfort, et bien sûr, catastrophes. Celles-ci tendent à devenir un défi pour les professionnels de l'ordre et de la sécurité. La peur de la mort et de la destruction se traduit alors par une demande de sécurité sans cesse accrue de la part d'institutions spécialisées. On a donc une entreprise de dépossession par l'État et les techniciens de la protection des communautés, dès lors fragmentées en citoyens-individus. En revanche, au Sud, la sécurité est conçue avant tout comme la protection contre le vol et les agressions, et le degré d'autonomie des communautés est bien plus élevé, fruit d'une construction étatique différente. Celle-ci induit un paradigme de la sécurité différent, comme on l'a vu. On peut faire l'hypothèse que la tolérance au risque baisse dans les pays où la construction étatique est la plus forte et où ce processus historique a eu lieu depuis plus longtemps.

Un autre point important est que les représentations des techniciens sur le risque et la vulnérabilité urbaine ne coïncident pas avec celles des habitants et de leurs élus. Ainsi, en 1983, une étude produite dans le cadre du MAB - UNESCO avait montré combien les habitants de Lyon étaient éloignés de préoccupations concernant le risque environnemental, et concentraient toutes leurs préoccupations sur le risque social : l'isolement, la délinquance et le chômage. Dans le même temps, les autorités de l'agence d'urbanisme mettaient en avant une série de risques de catastrophes liées aux pentes sur lesquelles se trouvaient des quartiers anciens (risques de glissement de terrain) et surtout liés aux activités industrielles (risques de pollution chimique, d'incendies, d'accidents dans des tunnels). Il est intéressant de constater que les politiques, pourtant en contact direct avec l'agence d'urbanisme qui leur délivra le rapport, ont délibérément ignoré ses conclusions et sont restés centrés sur les risques tels que perçus par les habitants. Dans les dix ans qui ont suivis, chacun des « points de risque » identifiés par l'agence d'urbanisme s'est vérifié dans les faits, avec de gros dégâts matériels, et heureusement peu de pertes en vies humaines (Lavigne & Milbert 1983 : 45). Sur ce point, les conclusions de ces recherches correspondent aux résultats de travaux plus récents menés au Sud : les aléas sociaux (chômage, insécurité, précarité) sont tellement prééminents qu'ils déterminent les choix de l'habitat au détriment de la prise en compte des aléas environnementaux majeurs (Nathan 2008, CICR 2004, Guzman 2005).

Jusqu'à aujourd'hui, la gestion du risque et des catastrophes est largement restée du ressort des États-nations, qui pendant longtemps ont organisé le retour à la normale selon un schéma plutôt vertical, militaire, de commande et contrôle, avec éventuellement appel à l'aide internationale. Dans le moment de la catastrophe et ceux qui la suivent, les autorités annulent parfois même les acquis démocratiques : la première caractéristique du plan ORSEC en France (plan d'urgence face aux catastrophes) est de concentrer tous les moyens humains et toutes les tutelles institutionnelles dans les mains du préfet, et de lui donner l'autorisation d'utiliser les forces armées. À ce titre, Hewitt insiste sur le fait que les risques jettent les bases d'un autoritarisme scientifico-bureaucratique (Hewitt 1983). D'après Beck, afin d'annuler ou de minimiser la catastrophe, dès le montage d'un système de prévention, « cette augmentation des dangers donne jour à de *nouveaux défis pour la démocratie*. La société du risque a tendance à générer un *autoritarisme « légitime » de la prévention* qui, sous couvert d'empêcher que ne se produise le pire, finit par créer, selon un mécanisme bien trop familier, les conditions d'apparition de ce qui est encore pire. » (Beck 2001).

Aujourd'hui, « la difficulté vient de ce que la majorité des personnes perçoivent encore les risques comme des puissances extérieures et attendent des autorités qu'elles réduisent leur occurrence à zéro, ou qu'à défaut les assurances compensent la négligence collective » (Querrien 2004 : 3-4). C'est ainsi que les risques subis, lorsqu'ils deviennent conscients à travers un processus social de découverte des vulnérabilités, sont très mal vécus, et la responsabilité est imputée aux pouvoirs publics qui, historiquement, ont cherché à s'en faire les gestionnaires.

Les populations, toujours plus vigilantes, créent un nouveau paradigme des politiques publiques en reportant la responsabilité sur le milieu politico-administratif et en évaluant à posteriori, dans une approche rétroactive, la capacité des autorités à anticiper et mesurer un risque et à construire des politiques publiques face à une catastrophe non arrivée.

Il est intéressant à ce titre d'établir la distinction entre risques d'origine naturelle et risques technologiques. Même si la distinction est parfois difficile à maintenir, on peut émettre l'hypothèse que dans le cas des premiers la prévention est rendue très difficile par des perceptions qui tendent à minimiser le risque (la probabilité d'occurrence et l'étendue des dégâts). Or la reconnaissance du risque par les acteurs est une condition nécessaire (mais non suffisante) à la mise en place des ajustements douloureux liés à leur gestion préventive, comme par exemple les changements dans l'occupation et l'utilisation des sols. Cependant, lorsque la catastrophe est arrivée, les acteurs tendent à rechercher les responsabilités, les fautes, et à les sanctionner.

D'un autre côté, les risques technologiques sont souvent plus facilement perçus comme très importants par les populations qui, depuis quelques années ont fait irruption dans la gestion des risques de manière très intéressante au Nord. Des associations de citoyens et des collectifs sont apparus dans le but de conscientiser les populations et les pouvoirs publics sur des dangers jusque là sous-estimés, et faire pression afin qu'ils soient correctement pris en compte, avant la catastrophe. Des « forums hybrides » (Callon *et al.* 2001) regroupant experts, profanes et autorités se sont constitués autour de ces problématiques, mettant en avant la nécessité de mesures préventives ou de précaution. Les experts et pouvoirs publics n'ont désormais plus le monopole de la gestion des risques qui s'est « horizontalisée », entrant dans ces tendances à la « gouvernance » (Stoker 1998) rendus possible par la déconstruction néolibérale des monopoles étatiques, mettant l'accent sur la « participation de tous les acteurs à tous les niveaux ». Ce processus est également la conséquence du progrès technique lui-même. Celui-ci explique également que le processus de modernité réflexive a fini par s'attaquer à la science elle-même qui, victime de son succès, a perdu le monopole de la rationalité à travers sa prise en main par des profanes de plus en plus scientifiés (Beck 2001).

D'après Roqueplo, même les problèmes « environnementaux » - qui pour Beck ne sont plus des problèmes des « environs », mais bien des problèmes sociaux et humains - ont désormais

pour enjeu la survie face aux conséquences de la maîtrise technique (Roqueplo 1989 : 34). L'idéologie du progrès ayant vécu, et les menaces engendrées par la science elle-même étant de plus en plus importantes, le rôle nouveau du scientifique qui réalise une expertise « environnementale » pourrait être de protéger contre les innovations des « ingénieurs-techniciens », et pour cela se tourner directement vers pouvoir politique et opinion. La nature, « jadis imbibée de religion » est devenue « technonature, imbibée de politique », contenant une responsabilité humaine (Roqueplo 1987 : 87).

La construction d'une « politique publique du risque » demeure donc une priorité des électeurs, des techniciens et des politiciens du Nord. Ce travail est mené notamment au niveau gouvernemental, qui est censé prendre en compte les différentes composantes du cycle de la gestion des catastrophes (prévention, mitigation, urgence, réhabilitation, reconstruction...) pour y appliquer des stratégies, distribuer les responsabilités et coordonner les financements.

On peut se demander cependant si les transformations récentes telles que l'effacement du concept d'intérêt général, la destruction programmée de la protection sociale, le retour à un paradigme de responsabilité individuelle, ne remettent pas en cause toutes ces évolutions, orientant la gestion des risques vers des analyses causales simplistes et vers des politiques sécuritaires basées sur la répression. On retrouve ce genre de paradigme régressif dans la gestion des néoconservateurs américains qui ont liquidé les programmes de prévention des catastrophes naturelles de la Federal Emergency Management Agency (FEMA) au profit de la « lutte contre le terrorisme », plaçant celle-ci sous la tutelle du nouveau "Department of Homeland Security". Les conséquences ont été rendues visibles notamment lors de l'ouragan Katrina qui a dévasté la Nouvelle-Orléans en août 2005.

Un jeu d'acteurs beaucoup plus complexe dans les villes du Sud

La conscience du risque de catastrophe vient après bien d'autres préoccupations dans des villes comme Lima, Cusco ou La Paz. Les habitants placent beaucoup plus haut les risques sociaux (perte d'emploi, violence, éloignement des lieux de travail, mais aussi maladie, entretien du foyer, etc.) que des risques naturels à faible probabilité mais à fort potentiel catastrophique : ils savent que les risques quotidiens, non médiatisés, sont très dangereux (épidémie de malaria, gastroentérite, choléra à l'état endémique, accidents du travail, dénutrition, etc.). Le risque de catastrophe ne fait pas l'objet d'une demande de protection et de prévention explicite. D'où l'endommagement maximum (Thouret 1994), au moment où il survient. La vulnérabilité et l'exposition au risque font tellement partie du quotidien des habitants pauvres des villes du Sud, que la hiérarchisation dans l'appréhension des risques s'en trouve changée par rapport à celle des pays du Nord.

Il n'y a donc que rarement une demande précisément exprimée par la population urbaine de construction de politiques de prévention des catastrophes, et *de facto*, ces politiques se trouvent très bas sur l'agenda des priorités officielles.

Les villes du Sud ne se préparent pas toujours à la catastrophe et n'ont pas forcément de politiques formalisées de gestion et de prévention du risque, plus tournées vers des objectifs de croissance et de lutte contre la pauvreté. Les gouvernements comptent sur la solidarité traditionnelle des communautés d'une part, et sur l'expertise, les informations et les équipements proposés par les organisations internationales d'autre part, sans chercher à articuler les deux. Il convient de noter l'exception majeure de Cuba, qui a su construire une remarquable politique de prévention des risques naturels.

Il apparaît très difficile d'organiser la relation entre services de l'État et surtout entre ceux-ci, les collectivités urbaines et les populations à risque. Des auteurs boliviens ou indiens ont

montré combien pour les politiciens, la catastrophe et ses suites sont souvent un spectacle, une mise en scène, l'occasion de réaffirmer l'autorité, la puissance et leur capacité à alimenter leur clientèle par des détournements de l'aide (Salamanca 2009, Subramaniam 2004). C'est également une occasion de mettre entre parenthèses le fonctionnement des institutions démocratiques et de pratiquer un centralisme arrogant comme cela fut mis en place par le président du Nicaragua après le désastre de l'ouragan Mitch en 1998. Cette instrumentalisation médiatique et antidémocratique des catastrophes par les politiciens n'est en aucun cas propre aux pays du Sud : en témoigne le président Bush lors de l'ouragan Katrina, se mettant en scène avec les équipes de reconstruction alors que son administration était en grande partie à l'origine de la crise. Mais elle est plus prononcée en raison de l'importance des besoins et de l'absence de mécanismes de gestion des catastrophes appropriés. La différence entre pays du Nord et du Sud est donc bien liée à la constitution de l'État-nation comme État-providence, mais aussi à un jeu des acteurs plus internationalisé dans le cas des pays du Sud.

L'IMPORTANCE DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

Attributions

Face à la montée des risques environnementaux, les institutions internationales ont poursuivi de nombreux travaux, pour changer d'approche et passer de l'assistance humanitaire d'urgence en cas de catastrophe au développement de techniques de prévention et de mitigation des risques. Des dizaines de centres de recherche ont été créés, qui proposent une approche multidisciplinaire, une recherche théorique et des cours de formation à la gestion des risques pour les futurs professionnels. Un champ scientifique s'est progressivement constitué, avec ses revues, ses centres, ses conférences, ateliers et groupes de travail, etc. (Jeggle 2001; Nathan 2004)

Ces domaines de recherche se sont développés à une échelle internationale, avec de nombreuses interactions entre les équipes, provoquant des occasions de dialogue en collaboration avec des organisations internationales qui ont intégré leur rôle de facilitateurs et d'organiseurs de la circulation de l'information scientifique.

On remarque une multiplication des acteurs, dans un premier temps pour faire face aux suites de catastrophes : grandes ONG, organisations internationales, agences spécialisées de l'ONU. Progressivement, l'aide humanitaire se technicise et se structure. Parmi les acteurs principaux, on peut citer l'Office pour la Coordination des Affaires Humanitaires (UN/OCHA), les UN Disaster Managements Teams (UNDMTS), le International Search and Rescue Activity Group, le CICR, les unités de protection civile, etc.

Les politiques de prévention des risques ont trouvé leur cristallisation institutionnelle à travers les Nations Unies, notamment avec la création de l'UNDRO (United Nations Disaster Relief Organization) en 1971 pour coordonner l'aide mais aussi promouvoir l'étude, la prévention et la planification pré-catastrophique. En 1992 l'agence fut remplacée par le DHA (Département of Humanitarian Affairs). Le secrétariat de UN/ISDR² centralise les informations sur les risques et les catastrophes au sein des Nations Unies et sert de point focal pour coordonner les actions de tous les organes concernés. Il a également pour tâche de servir de centre mondial d'information sur la gestion des risques ainsi que de promouvoir et faciliter les mesures effectives de réduction des risques dans le monde. Pour cela, il soutient notamment la Inter-Agency Task Force on Disaster Reduction (IATF/DR), grand forum de discussion regroupant de nombreux

2 United Nations International Strategy for Disaster Reduction.

acteurs : des agences de l'ONU bien sûr ³, mais aussi des entités régionales⁴ et des membres de la "société civile"⁵. De nombreuses autres agences de l'ONU ont un intérêt spécifique pour la prévention des catastrophes, comme le UNDP-BCPR⁶.

Il existe donc aujourd'hui une impressionnante variété d'offres et de stratégies, de formations et de possibilités de projets offerts au niveau des organisations internationales et des agences de coopération (Nathan 2004 : 22). Il en résulte une excellente information fournie sur le plan international, comme le démontrent les sites d'information géographique, capables de fournir des informations en temps réel sur des feux de forêts, activités volcaniques, inondations ou cyclones.

Ce système international serait donc un puissant facteur d'aplanissement des différences entre le Nord et le Sud, puisqu'il apporte connaissances scientifiques et techniques, informations et méthodes ainsi que de nombreuses occasions de communication et de confrontation des expériences.

Enjeux autour des normes internationales

Les politiques de gestion du risque apparaissent particulièrement difficiles à mettre en place dans les pays du Sud. Officiellement, ces politiques restent du ressort du gouvernement central, bien que d'une part, des efforts de coordination internationale soit tentés, et que d'autre part, dans le cadre de la décentralisation, une série de tâches de prévention et, bien sûr, les secours immédiats après la catastrophe, incombent aux municipalités.

La communauté internationale s'est concentrée sur un certain nombre de dossiers « politiquement neutres », comme par exemple la mise en place de systèmes d'alerte : il s'agit de prévenir les populations du danger qui les guette, afin de leur permettre d'agir à temps de manière appropriée pour se protéger. Il semble que cette étape soit plus facile à mettre en place pour deux raisons : d'une part, elle nécessite essentiellement de l'analyse technique et des moyens de diffusion de l'information ; d'autre part, elle ne menace pas l'ordre établi, s'intégrant parfaitement dans la militarisation de la gestion des risques qui privilégie les relations verticales. Des cours d'entraînement au secourisme existent dans presque tous les pays, ainsi que des informations sur les mesures de sécurité élémentaires à prendre. Dans ce domaine, comme dans celui de l'alerte, c'est souvent la *protection civile* gouvernementale qui domine, en association avec des organisations choisies, comme la Croix-Rouge.

Cependant, on retrouve rapidement les difficultés de liaison avec les instances nationales et locales. Des ruptures dans les courroies de transmission de l'information se produisent souvent, au niveau de la décision administrative et politique. L'exemple de l'information sur le raz-de-marée à Bangkok, le démontre aisément, puisque le système d'alerte précoce a fonctionné techniquement, mais que le blocage sur l'information le 26 décembre 2004 s'est produit au niveau de la hiérarchie administrative du centre de météorologie, afin de ne pas créer un mouvement de panique. Jeggle affirmait en 2001 : *The effectiveness of risk reduction measures has been limited by long-established, outdated, or fragmented responsibilities spread among public authorities, commercial interests, or specialized emergency agencies. Their wider application may also be constrained by parochial professional or distinctive cultural factors. Different resource bases and divergent organizational outlooks work against*

3 FAO, UNDP, WHO, UNEP, WFP, WMO, World Bank, UN-HABITAT, ITU.

4 Conseil de l'Europe, ADPC, OAU, OAS, SOPAC, ADRC, Conseil inter-étatique de la CEI.

5 IFRC, ICSU, Munich-Re, Ibero-American Association of Civil Protection, DMC, GFMC.

6 Bureau for Crisis, Prevention and Recovery.

the creation of more contemporary and comprehensive strategies that address risk dynamics in the growing complexity and economic demands of modern societies throughout the world (Jeggle 2001).

On remarque la pression des organisations internationales sur les États et des tentatives pour passer par d'autres organismes de la « société civile ». Dans des villes à risque comme Cusco, on note une intégration croissante des différents niveaux d'acteurs aux processus décisionnels (UNESCO, entreprises, ONG, groupes de citoyens, experts). Des organisations s'impliquent dans un travail de terrain auprès des communautés. Organisations internationales ou régionales, agences de développement et ONG développent beaucoup d'activité, sans toujours pouvoir atteindre les populations les plus vulnérables. Du côté institutionnel, des gouvernements lancent parfois des initiatives ou des stratégies pour promouvoir l'information sur les risques et leur gestion au niveau national; des municipalités créent des systèmes d'alerte, des avis d'information. Les acteurs dominants sont donc plutôt institutionnels ou liés au monde du développement. Tous les niveaux sont impliqués : mondial et régional avec des organisations internationales, national avec les gouvernements, intermédiaire avec des collectivités territoriales, local avec des municipalités, ONG, etc.

Du côté gouvernemental, les initiatives de coordination régionale sont accueillies avec une bonne volonté qui varie de pays à pays. Ainsi, après la catastrophe d'Armero en 1985 en Colombie, un système national pour la prévention et le suivi des catastrophes fut créé, tout comme au Pérou un peu plus tard puis dans plusieurs pays d'Amérique du Sud. Après la catastrophe du 19 février 2002 à La Paz, une vraie impulsion vers la gestion des risques, et plus seulement des catastrophes, fut sensible. Cependant, ces initiatives restèrent limitées, et on a même assisté à des suppressions d'institutions de défense civile, dans des périodes de restriction budgétaires ou de réorganisation au profit de l'armée.

La coordination internationale, au moment et à la suite des catastrophes, a fait l'objet de nombreuses critiques. Dans de nombreux cas de catastrophe dite "locale", il n'y a pas d'aide ou de coordination internationale, si elle n'atteint pas un seuil de visibilité et un nombre de morts suffisant. Ainsi, la catastrophe de Potosi (Bolivie) en juin 2002 (chutes de neige), qui a eu un impact catastrophique sur la population (décès d'enfants et d'une bonne partie du cheptel) n'a provoqué aucun élan de solidarité internationale. Les rares secours envoyés étaient inadaptés et sont arrivés trop tard, une semaine après la catastrophe.

Dans ce cas, le gouvernement bolivien a été complètement seul face au désastre, tout comme les municipalités concernées : cette « petite » catastrophe est retombée dans le silence et fut confrontée à l'immobilisme, tout comme les effondrements de maisons sur les pentes de Cusco (Rey 2005, Guzman 2005). Par contre, la catastrophe de La Paz a provoqué un choc suffisamment puissant pour réorienter les politiques publiques de prévention du risque, contribuant à leur remise à plat, tant au niveau national que municipal.

En bref, on peut affirmer que si normes internationales et nationales en matière de gestion du risque existent, elles ne sont généralement pas mises en œuvre, en particulier dans les pays où l'État est affaibli sur le plan politique et économique.

LES ACTEURS MUNICIPAUX APRÈS LA DÉCENTRALISATION

La poursuite des politiques de décentralisation a créé des disparités considérables en matière de gestion de la ville et des quartiers. Les politiques de décentralisation ont repoussé les responsabilités de la gestion du risque au sein des municipalités, alors que ces dernières apparaissent particulièrement démunies pour faire face à une politique de prévention : *The urban municipal bodies (...) are cash trapped and riddled with political interference* (Cabra 2000 : 82).

Les pouvoirs locaux sont donc devenus partie prenante à la gestion de risques et des catastrophes. On avance que leur proximité au terrain et aux citoyens garantit le droit à l'information de ces derniers, et permet leur participation. En fait, au Nord comme au Sud, ils sont confrontés à des commissions ou « édredons » administratifs. Et les habitants ne leur accordent pas plus de confiance qu'aux autres parties prenantes étatiques. Dès que l'incident se produit, les autorités locales sont court-circuitées par les entités administratives supérieures qui interdisent le travail d'information qu'ils devraient faire auprès des administrés. « Le pouvoir local est le lieu privilégié de l'ancrage des relations sociales, tout en subissant lui-même de plein fouet les effets de la marginalisation dans l'information et dans la gestion de la catastrophe. En principe acteurs de la gestion des risques, les élus locaux doivent lutter pour ne pas être réduits au rôle de spectateurs qui seraient comptables de l'issue d'une représentation à laquelle ils ne participent pas. Dans un climat général de défiance à l'égard des pouvoirs publics et des industriels, le pouvoir local tend à assumer des tâches parfois contradictoires : à la fois informer, rassurer et mobiliser une population souvent apathique, parfois contestataire, mais aussi dissiper certains sentiments de sécurité illusoires, tout en prenant en compte les inégalités face au risque qui peuvent se traduire par une grande détresse morale » (Peretti-Watel 2004 : 18).

Les villes du Nord et du Sud pourraient-elles, à brève échéance, se trouver dans des situations assez comparables vis-à-vis de la gestion du risque ? Les événements récents à la Nouvelle-Orléans ont montré le désarroi et les lacunes organisationnelles des autorités américaines, pourtant rompues à la prévention des ouragans. Dans ce cas elles sont liées en grande partie à une approche réductrice de la sécurité, de type hobbesienne (Brauch 2002), orientée vers l'État et préconisant des solutions basées sur la puissance militaire, au détriment des nouvelles approches en termes de sécurité humaine, orientées vers les populations et prenant en compte leurs réalités (Nathan 2009).

LE NIVEAU DES PERSONNES EXPOSÉES

Dans les pays du Nord, Roux (2004) constate que la ville d'aujourd'hui est caractérisée par une multitude de dangers, et rappelle qu'il est impératif de retrouver de vieux réflexes de responsabilité sociale, de partage des tâches, de solidarité. L'idée est de mobiliser ensemble les habitants et les membres des services techniques locaux, pour devenir ensemble producteurs de la cité, garants d'un développement aussi durable et soutenable que possible. Dans les villes du Sud aussi, la gestion du risque doit s'appuyer davantage sur les habitants, en capitalisant sur leur volonté de s'organiser en commun, et de prendre en main leur propre destin. En ce qui concerne la gestion des risques de catastrophe, la plupart des villes du Sud n'ont pas encore vécu la baisse de la tolérance au risque qui les rapprocheraient des paradigmes occidentaux de la sécurité. Surtout, les aléas sociaux sont si importants que dans un cadre de manque de ressources, ils mobilisent l'essentiel de l'effort de protection sociale.

Par ailleurs, de nombreuses recherches menées en France (Lolive 2004), au Pérou (Rey 2004) ou en Bolivie (Salamanca 2007) montrent la profondeur de la méfiance des habitants des villes face aux autorités municipales et administratives, s'il s'agit de la gestion du risque. Selon Eymard-Duvernay (2000) la confiance reposerait sur la traçabilité de l'action politique, la transparence et la proximité. En France, de nombreux exemples montrent le secret qui entoure systématiquement les risques majeurs de pollution industrielle et le risque nucléaire. En Occident comme en Amérique Latine, le secret se transforme ensuite en manipulation médiatique, certains incidents étant passés sous silence tandis que d'autres sont montés en épingle, s'ils permettent d'orienter l'aménagement urbain selon les désirs de la municipalité (Sierra 2004).

La plupart des catastrophes, par exemple à Kobé en 1995 ou à Mexico en 1985, montrent l'efficacité des réseaux d'entraide traditionnels, qui au moment de l'occurrence de la catastrophe permettent de sauver la majeure partie des vies humaines. Atsumi (2004) a bien montré comment l'élan de solidarité selon les traditions et la participation des volontaires aux opérations de secours ont été fondamentaux. Dans le cas du Japon, donc, les autorités tentent maintenant de croiser leurs énormes investissements dans la sécurité, avec des systèmes d'entraide traditionnels coordonnés par les assemblées de quartier.

Au Nord comme au Sud, la plupart des politiques environnementales proposées ne se font pas avec les pauvres, mais plutôt contre eux: *environmental solutions being offered have an inherent anti poor bias* (Cabra 2000: 82). À Quito (Sierra 2004) ou à Mumbai, si un quartier est considéré comme « à risques », les autorités municipales en déduisent qu'il devrait être détruit, puisque il a été construit sans autorisation. Une telle situation pousse parfois les habitants à se retrancher dans un silence prudent, même lorsque leur maison, située sur une forte pente (La Paz), se fissure et menace de s'effondrer. La peur de l'évacuation immédiate, qui signifierait pour la famille concernée de se retrouver à la rue ou de retourner à l'état de locataire, insupportable socialement, et de perdre son investissement. Le silence complet entoure donc parfois la dégradation des maisons, jusqu'au désastre de l'effondrement, voire après. Certains présidents de quartiers à La Paz, très conscientisés, font un véritable *lobbying* auprès du gouvernement municipal pour prendre en compte les risques dans leur zone et obtenir que des mesures soient prises, tout en essayant de rester discrets pour que leur zone ne soit pas stigmatisée comme « à risque ». D'autres craignent que la prise en compte des risques ne fasse baisser la valeur des sols. On constate de grandes différences, tant dans la perception des risques que dans les formes d'organisation des communautés et de leurs habitants pour faire face aux risques et aux catastrophes. C'est ici que des analyses locales fines au niveau des quartiers et des familles sont nécessaires. Elles permettent de déterminer des différences de vulnérabilité et de capacités à s'organiser qui varient en fonction de nombreux paramètres sociaux, culturels, économiques, politiques, historiques (Nathan 2008).

À La Paz, le problème de la régularisation des habitations et de la légalisation des quartiers est d'un telle ampleur que les autorités ne peuvent plus envisager leur destruction, d'autant qu'elles les ont, historiquement, laissé se créer en permettant le lotissement et la parcellisation de zones périphériques pourtant « inconstructibles ».

La collaboration post-catastrophe entre municipalité et habitants fonctionne mal dans les villes du Sud (Revet 2007). Les populations touchées par la catastrophe ne reçoivent souvent aucune aide (Rey 2004, Guzman 2005, Salamanca 2009), voire se trouvent confrontées à l'éviction. Le traitement politique de la catastrophe peut parfois créer le scandale: ainsi, à la suite de la catastrophe de Bhopal, dans laquelle les employés de l'entreprise Union Carbide et de la municipalité portaient une lourde responsabilité, l'entreprise multinationale a payé une lourde amende mais de nombreuses victimes n'ont pas été indemnisées (Bailly 2004).

...la gestion du
risque doit s'appuyer
davantage sur les
habitants, en capita-
lisant sur leur vo-
lonté de s'organiser
en commun...

Il faut donc faire le constat que dans la plupart des villes du Sud les risques sont aujourd'hui connus, évalués, prédictibles, sans que les mesures de prévention qui en découlent ne soient prises. Bien sûr on peut imputer cela au manque de ressources économiques, qui trouvent leurs causes dans les rapports de domination internationaux; au politique aussi, pour qui la prévention ne « paye » pas, les catastrophes évitées étant invisibles et sans possibilité de gain matériel et symbolique. Aussi, l'absence de consensus parmi les acteurs de la gestion des risques provient du caractère fluctuant des risques. Le risque de catastrophe est une potentialité certaine mais imprécise: la catastrophe devient souvent prévisible en l'état actuel des connaissances techniques (sismologie, hydrologie, études des vulnérabilités) mais elle n'est généralement pas prédictible. On sait qu'elle va avoir lieu sans en connaître exactement l'échéance. Le cas d'Armero est extrême, puisque, alors que l'échéance était connue, les autorités n'ont pas fait évacuer la ville.

Cette indétermination concernant le risque fait surgir un désir de sécurité, d'assurance, de renforcement des moyens de protection chez les habitants des villes du Nord, alors que, dans les villes du Sud, on « prend le risque » de l'occurrence de la catastrophe, d'abord parce que les moyens financiers n'existent pas, et aussi parce que ce risque paraît plus lointain dans le temps et dans la probabilité que le risque immédiat: le risque de maladie et de manque de nourriture. Pour mieux comprendre cela, il faut ajouter que prendre un risque peut être également bénéfique pour ceux qui le prennent: à La Paz, s'exposer au risque de glissement de terrain dans les *laderas* (collines) c'est aussi se trouver à proximité des sources d'emploi, du centre-ville, des commodités de la ville, etc. Cela peut constituer un pari ou un calcul, conscient ou inconscient, de coûts/bénéfices, les bénéfices socio-éco-culturels étant parfois plus importants que les risques naturels qui y sont attachés et qui constituent, pour les populations marginalisées, le prix à payer. D'où la nécessité, dans toute politique de prévention ou d'atténuation des risques, de proposer des alternatives sociales, économiques et culturelles soutenables et viables pour les populations elles-mêmes, et de faire en sorte que les personnes exposées soient véritablement parties prenantes des politiques qui les concerne, à la manière de ce que Maskrey appelait la « mitigation populaire » (Maskrey 1993).

CONCLUSION

Pourrait-on se résumer en affirmant que les pays du Nord mènent une politique du risque tandis que les pays du Sud gèrent la catastrophe? La réalité doit certainement être plus nuancée. Tout d'abord, les villes du Nord ont dû reconnaître que la gestion des risques bat en brèche le paradigme positiviste de réduction illimitée du risque jusqu'à zéro, les citoyens du Nord expriment cette intolérance au risque à travers la judiciarisation et la pénalisation, et une volonté accrue de protection. Cependant, ils admettent que l'accident et la catastrophe font partie des systèmes qu'on se propose de gérer, c'est-à-dire qu'il existe une probabilité d'occurrence inéliminable à laquelle on doit se préparer. Il s'agit d'une petite révolution mentale qui sonne le glas de l'espoir démesuré des Occidentaux d'élimination totale des dangers, produit de cette prise de conscience que les risques sont des productions endogènes. Ce faisant, la gestion du risque constitue peut-être l'ultime avancée de la conquête de la sécurité. Mais cette reconnaissance de la probabilité de la catastrophe rapproche le citoyen du Nord de ceux du Sud.

En règle générale, l'absence de répondant politique dans les pays du Sud, l'absence de financements et le fait que l'occurrence de la catastrophe n'ait que peu d'impact sur la vie politique ont certainement poussé les autorités à négliger la construction de la politique du risque. Mais il est impossible de généraliser à ce point, comme le cas de Cuba et de sa politique de prévention très élaborée le rappellent, ou encore de nombreuses expériences réussies à travers les villes du Sud (UN/ISDR 2004).

Trois éléments sont donc constitutifs de la distinction entre le Nord et le Sud : d'une part, la faible prise en compte du risque environnemental, qui reste au mieux une priorité secondaire, derrière l'impératif de croissance et la lutte pour l'accès aux ressources. D'autre part, la faible effectivité des politiques publiques et les spécificités de la construction de celles-ci au Sud. Enfin les difficultés de circulation de l'information entre les niveaux international, national et local, même pour les plus grandes des villes du Sud.

Une comparaison sur ce thème peut donc donner des éléments intéressants qui éclairent la problématique plus générale du développement. Au delà des investissements économiques liés à la sécurité, au delà de la nature de processus et de comportements sociaux, la recherche comparative sur la gestion des risques apparaît importante dans ses liens avec le politique, la citoyenneté et la gouvernance multi-niveaux.

BIBLIOGRAPHIE

- Atsumi, Tomohide 2004 – Le séisme au Japon, huit ans après Kôbé. *Les Annales de la recherche urbaine* 95. Paris.
- Bailly, Olivier 2004 – Vivre et mourir avec le risque industriel. Bhopal, l'infinie catastrophe. *Le Monde diplomatique* (décembre). Paris.
- Beck, Ulrich 2001 – *La société du risque*. Aubier, Paris.
- Bourrellet Paul-Henri & Guy Deneufbourg (ed.) 1997 – La prévention des risques naturels : rapport de l'instance d'évaluation. *La Documentation française*. Paris.
- Boutillier, Didier, Patrick Colin et al. 2007 – Le risque, les victimes et la justice : le procès Pourtalès. *Revue des sciences sociales de l'Université Marc Bloch de Strasbourg* 38 : 84-93. Strasbourg.
- Brauch, Hans Günter 2002 – Urbanization and natural disasters in the Mediterranean - Population growth and climate change in the 21st Century. In Alcira Kreimer, Margaret Arnold & Anne Carlin (ed.), *The future of disaster risk: building safer cities*. World Bank, Washington, D. C.
- Cabra, Asmita 2000 – *India disasters report*. Oxfam, Delhi.
- Callon, Michel, Pierre Lascoumes & Yannick Barthe 2001 – *Agir dans un monde incertain, essai sur la démocratie technique*. Seuil, Paris.
- Da Cruz, José 2003 – *Ecología social de los desastres*. Coscoroba, Montevideo.
- Dourlens, Christine (ed.) 1991 – *Conquête de la sécurité, gestion des risques*. L'Harmattan, Paris.
- Elias, Norbert 2007 [1939] – *La civilisation des mœurs*. Presses Pocket, Paris.
- Ewald, François 1996 – Philosophie de la précaution. *L'année sociologique* 46 (2). Paris.
- Eymard-Duvernay François 2000 – La confiance : une approche comparative de régimes d'action. In Romain Laufer & Magali Orillard (ed.), *La confiance en question*: 245-262. L'Harmattan, Paris.
- Fabiani, Jean-Louis & Jacques Theys (ed.) 1987 – *La société vulnérable : évaluer et maîtriser les risques*. Presses de l'École normale supérieure, Paris.
- Gras, Alain 2003 – *Fragilité de la puissance. Se libérer de l'emprise technologique*. Fayard, Paris.
- Guzmán, Ester 2005 – "Gestión de riesgo de desastres en zonas urbanas marginales del Cusco". Tesis para optar el título de magister en Ciencias Sociales, mimeo. CBC, Cusco.
- Hewitt, Kenneth (ed.) 1983 – *Interpretations of calamity*. Allen and Unwin, Boston.
- 1983 – The idea of calamity in a technocratic age. In Kenneth Hewitt (ed.), *Interpretations of calamity*: 3-32. Allen and Unwin, Boston.
- Jeggle, Terry 2001 – The evolution of disaster reduction as an international strategy: policy implications for the future. In Uriel Rosenthal, Arjen Boin & Louise K. Comfort (ed.), *Managing crises: threats, dilemmas, opportunities* (XX): 316-341. Charles C. Thomas, Springfield.
- Kabra, Asmita, 2000 – "Urban malplanning". In S. Parasuraman & P.V. Unnikrishnan (ed.), *India disasters report, towards a policy initiative*: 81-86. Oxford University Press, Delhi.
- Lagadeç, Patrick (ed.) 1988 – *États d'urgence : défaillances technologiques et déstabilisation sociale*. Seuil, Paris.
- Lavigne, Jean-Claude & Isabelle Milbert 1984 – « Vulnérabilité et capacité de résistance des villes. Le cas de Lyon ». Mimeo. Rapport MAB de l'UNESCO.
- Le Breton, David 2000 – *Passions du risque*. Métailié, Paris.
- Ledoux, Bruno (ed.) 1995 – *Les catastrophes naturelles en France*. Payot et Rivages, Paris.
- Lolive, Jacques 2004 – Configurations, prises et propositions. *Les Annales de la recherche urbaine* 95. Paris.
- Maskrey, Andrew 1993 – Vulnerabilidad y mitigación de desastres. In Andrew Maskrey (ed.), *Los desastres no son naturales*. LA RED.

- Milbert, Isabelle 2003 – Vulnérabilité et résilience des métropoles : elles sont si fragiles. In Antonio Da Cunha & Jean Ruegg, *Développement durable et aménagement du territoire*. Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne.
- Nathan, Fabien 2002 – « Les catastrophes naturelles : introduction panoramique à leur étude sociologique ». Mémoire de DEA en sociologie. Université Marc Bloch, Strasbourg.
- 2004 – *La gestion des risques de catastrophe naturelle au niveau global : cohérences et incohérences d'un domaine en constitution*. Working paper, NCCR-NS, Genève. Text at: <http://www.nccr-north-south.unibe.ch/document/document.asp?ID=4490&refTitle=the%20NCCR%20North-South&Context=NCCR>
- 2008 – Risk perception, risk management and vulnerability to landslides in the hill-slopes in the city of La Paz, Bolivia. A preliminary statement. *Disasters* 32 (3). Text at: <http://www3.interscience.wiley.com/journal/120122353/abstract>
- 2009 – Vulnerability, disasters and human security. In Hand Günter Brauch et al. (ed.), *Facing global environmental change: environmental, human, energy, food, health and water security concepts*. Springer, Berlin, i.p.
- Oliver-Smith, Antony 1986 – Disaster context and causation: an overview of changing perspectives in disaster research. *Studies of Third World Societies* 36: 1-34.
- Peretti-Watel, Patrick 2004 – Le pouvoir local à l'épreuve de la société du risque. *Les Annales de la recherche urbaine*, 95. Paris.
- Perrow, Charles 1999 [1984] – *Normal accidents: living with high-risk technologies*. Princeton University Press, Princeton.
- Perry, Ronald W & Enrico L. Quarantelli (ed.) 2005 – *What is a disaster? New answers to old questions*. Xlibris, Philadelphia.
- Querrien, Anne 2004 – Apprivoiser les catastrophes. *Les Annales de la recherche urbaine*, 95. Paris.
- Revet, Sandrine 2007 – *Anthropologie d'une catastrophe: les coulées de boue de 1999 au Venezuela*. Presses Sorbonne Nouvelle, Paris.
- Rey, Nicolas 2004 – Anthropologie du risque urbain dans les laderas de Cuzco (Pérou). *Cahiers des Amériques latines* 46: 133-149.
- Rist, Gilbert 2002 – *The history of development: from western origins to global faith*. Zed Books, London, New York.
- Roché, Sebastian (ed.) 2004 – *Sociologie politique de l'insécurité: violences urbaines, inégalités et globalisation*. Presses Universitaires de France, Paris.
- Roqueplo, Philippe 1987 – Les enjeux politiques de la gestion du risque. In Jean-Louis Fabiani & Jacques Theys (ed.) 1987 – *La société vulnérable: évaluer et maîtriser les risques*. Presses de l'École normale supérieure, Paris.
- 1989 – L'expertise scientifique. Colloque international *Les experts sont formels: controverses scientifiques et décisions politiques dans le domaine de l'environnement* (11-13 sept 1989). Arc-et-Senans.
- Roux, Jacques 2004 – La ville par précaution. *Les Annales de la recherche urbaine* 95. Paris.
- Salamanca, Luis 2007 – Los riesgos, ¿un problema de todos/as en la ciudad de La Paz? Las vulnerabilidades en las laderas de La Paz. *Umbrales* 15 (marzo) 2007: 287-322.
- 2009 – « ¡Agua tatay!... ¡Agua tatay! La política de gestión de riesgos en Bolivia y su articulación en el espacio municipal (Caso: Gobierno Municipal de La Paz, gestiones 1985-2005) ». Tesis de doctorado. CIDES-UMSA, La Paz.
- Sierra, Alexis 2004 – La division sociale du risque d'origine naturelle. Le cas des coulées de boue de Quito en Équateur. *Les Annales de la recherche urbaine* 95: 47 – 53.
- Slovic, Paul, Baruch Fischhoff & Sarah Lichtenstein 1984 – Behavioral decision theory perspectives on risk and safety. *Acta Psychologica* 56: 183-203.
- Smith, Kirk R. 2001 – The risk transition and developing countries. In Jeanne X. Kasperson & Roger E. Kasperson (ed.), *Global environmental risk* (III): 148-172. Earthscan, Tokyo, New York, London.
- Stoker, Gerry 1998 – Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance. *Revue internationale des sciences sociales*, 155: 19-30.
- Subramanian, T.S.R. 2004 – Journeys through Babudom and Netaland. Governance in India Rupa and Co., New-Delhi.
- Thouret, Jean-Claude 1994 – Les phénomènes naturels créateurs de dommages (= menace): diagnostic, inventaire et typologie. *Revue de géographie alpine* 4 (LXXII): 17-25.
- Thouret, Jean-Claude & Robert d'Ercole 1996 – Vulnérabilité aux risques naturels en milieu urbain: effets, facteurs et réponses sociales. *Cahiers des sciences humaines* 32 (2): 407-422.
- UN/ISDR 2004 – *Living with risk: a global review of disaster reduction initiatives*. Geneva.
- White, Gilbert F., Robert William Kates & Ian Burton 2001 – Knowing better and losing even more: the use of knowledge in hazards management. *Environmental Hazards* 3: 81-92.