

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

Sandrine Revet  
Sciences Po - CERI

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

On assiste donc depuis cette période à l'émergence d'un véritable « monde » de la gestion des risques et des catastrophes « naturels » à l'échelle internationale. Cette dynamique se construit au croisement de plusieurs domaines (entre autres, le développement, l'humanitaire, l'environnement) et met en scène des acteurs de natures et de statuts divers : bailleurs de fonds, organisations internationales et régionales, acteurs étatiques, organisations non gouvernementales (ONG) nationales et internationales, centres de recherche, universités, entreprises privées, compagnies d'assurances<sup>2</sup>... Promue au rang des questions « transversales »,

---

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

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

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

C'est au rôle joué par les organisations intergouvernementales dans l'émergence puis l'institutionnalisation de ce monde que cette étude est consacrée<sup>3</sup>. Cet angle d'approche se justifie à plus d'un titre. Tout d'abord, parce que le rôle de ces organisations sur la scène internationale s'est accru de façon exponentielle tout au long du XX<sup>e</sup> siècle. Leur nombre a considérablement augmenté – 246 aujourd'hui<sup>4</sup> contre 37 en 1909<sup>5</sup> – et leur spécialisation s'est renforcée. Ensuite, parce que si l'on considère qu'elles ne sont pas de simples instruments à la disposition des Etats, et si l'on prend en compte leurs intérêts propres et leur autonomie sur la scène internationale ainsi que les tensions qui les traversent et les acteurs qui les constituent<sup>6</sup>, ces organisations apparaissent comme des espaces déterminants dans la production de normes, de discours, de formes de savoirs, d'outils et de pratiques. Par leur appui aux politiques gouvernementales, leur financement d'ONG nationales et internationales, l'organisation de grandes conférences médiatisées ou la production de rapports dont certains constituent des références pour de nombreux acteurs – qu'ils soient gouvernementaux, scientifiques ou militants –, ces organisations multilatérales occupent une place centrale dans la sphère politique internationale contemporaine.

Depuis le milieu des années 1980, l'introduction du risque et de l'imminence de la catastrophe est un phénomène notable dans de nombreux domaines, qui n'est pas sans conséquences sur les modes de gouvernement, les formes du politique et les conceptions de la « sécurité »<sup>7</sup>. Les grandes catastrophes technologiques de la fin des années 1970 et des années 1980<sup>8</sup> entraînent une rupture avec la foi dans le progrès, la technique et la science née de l'esprit des Lumières. Pour le sociologue allemand Ulrich Beck, on serait entré dans la « société du risque », dans la mesure où, même si le danger n'est pas plus important qu'auparavant, le risque serait devenu la mesure de nombreuses actions<sup>9</sup>.

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

---

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

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

<sup>5</sup> M. Abélès, *Anthropologie de la globalisation*, Paris, Payot, 2008, p. 112.

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

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

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

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

précaution pour affronter le risque en amont des événements, ou à travers des mesures de gestion des situations de catastrophe lorsque celles-ci surviennent, on voit alors émerger, dans de nombreux pays, des dispositions qui tentent de maîtriser l'incertitude, de gouverner le futur. Ce qui caractérise en outre l'époque contemporaine, c'est la mise en place d'instances et de politiques internationales pour affronter ces situations. Cette dynamique est particulièrement notable dans les domaines de la santé et de l'environnement. Sur la question des pandémies ou sur celle du changement climatique par exemple, de nombreux acteurs s'accordent dans leurs discours pour considérer que ces risques « sans frontières » ne peuvent plus être gérés au niveau des seuls Etats-nations. Que le nuage de Tchernobyl ne s'arrête pas aux frontières de l'Ukraine ou de la Russie et que le virus de la grippe A « circule en avion » d'un pays à l'autre justifie pleinement à leurs yeux la nécessité d'une « gouvernance globale » de ces risques<sup>10</sup>. Dans le cas des risques et des catastrophes « naturels », la justification de cette gouvernance n'est pas problématique non plus. La responsabilité de ces phénomènes (séismes, éruptions volcaniques, ouragans, tsunamis, etc.) étant imputée à la nature, la thématique est couramment présentée comme étant « a-politique » et n'impliquant, *a priori*, aucune réduction de la souveraineté des Etats. Sur la base de ce consensus, les questions habituellement soulevées sont dès lors celles de l'existence de cette gouvernance globale<sup>11</sup> et de son efficacité<sup>12</sup>. Pour autant, cette internationalisation et cette progressive institutionnalisation de la sphère de la gestion des risques et des catastrophes « naturels » ne sont pas dégagées d'enjeux politiques, économiques, idéologiques et institutionnels.

Ainsi les politiques nationales sont-elles de plus en plus soumises à des impératifs internationaux en matière de concepts et d'outils dans la gestion des risques. C'est par exemple ce que nous avons pu observer, au Venezuela, après la destruction du littoral par des coulées de boue en 1999<sup>13</sup>. Plusieurs programmes internationaux de prévention des risques sont alors mis en œuvre à la fois par des ONG et par des instances gouvernementales dont certaines sont créées à cet effet. Un appareillage législatif est également mis en place, qui s'inspire fortement des recommandations internationales. Ce déploiement d'acteurs, de concepts et d'instruments internationaux de la gestion des risques et des catastrophes « naturels » sur une scène nationale incite à comprendre l'origine de ces outils, la façon dont ils circulent au niveau mondial et plus largement, les logiques dont ils sont les révélateurs.

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

---

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

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

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

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