

## LES ENJEUX DE LA MOBILISATION CITOYENNE FACE AUX RISQUES MAJEURS

### **Olivier Borraz**

Je souhaite, tout d'abord, remercier la DGPR, la DGSCGC et le SGDSN sous le haut patronage desquels ce colloque a lieu. Leur soutien permet d'inscrire nos échanges dans une réflexion plus large sur la meilleure manière d'associer les citoyens à la prévention des risques et la gestion des crises, que chacune de ces institutions porte dans son domaine avec énergie et conviction, et qui aboutira, je l'espère, à des avancées législatives en 2025.

Je souhaite ensuite remercier l'association Groupe Apave, la mairie de Paris, la Croix-Rouge française, la Fondation de France et l'association Prévention Maif pour leur confiance et leur soutien dans la conception et l'organisation de ce colloque. Ces partenariats en appelleront d'autres autour des actions qui figurent dans la feuille de route que HT a évoquée.

Merci, encore, à nos partenaires relais, trop nombreux pour que je les cite ici, mais avec lesquels nous avons également noué des liens étroits et prometteurs pour l'avenir.

Enfin, un immense merci à Hripsimé Torossian pour tout son travail de conception, préparation et organisation de ce colloque. Sans ses efforts, nous n'aurions pas aujourd'hui et demain un tel programme à vous proposer.

J'aimerais également insister sur la qualité de la collaboration avec l'AFPCNT dans la conception de ce colloque : le CrisisLab et l'AFPCNT sont très complémentaires pour aborder les enjeux de risques et de crises et cette collaboration en appellera bien d'autres à l'avenir.

Les récents événements en Espagne illustrent, d'une manière spectaculaire et en même temps dramatique, les enjeux de notre colloque.

Trois, en particulier, me semblent significatifs :

- le nombre de personnes qui se sont spontanément rendues sur place pour apporter leur aide, on parle de plusieurs milliers ;
- les difficultés posées à la gestion des secours par cet afflux massif et non anticipé de volontaires ;
- la dimension politique qu'a très vite revêtue cette mobilisation.

Ces trois enjeux sont au cœur de notre colloque et en constituent la trame.

1. Les longues files de bénévoles se rendant spontanément à Valence et ses alentours pour apporter de l'aide aux victimes, demeureront sans aucun doute l'une des images fortes de cette catastrophe.

Elles viennent rappeler, s'il le fallait encore, qu'en situation de catastrophe, les individus ne demeurent pas passifs, ne font pas preuve d'irrationalité, ne se replient pas sur eux-mêmes, ne sont pas systématiquement en opposition aux consignes qui leur sont données ou ne commettent pas des délits ; mais au contraire qu'ils font preuve de solidarité, en s'organisant pour venir en aide aux victimes.

Comme nous aurons l'occasion de le voir un plus tard, cela fait plus de 50 ans que les recherches en SHS insistent régulièrement sur le fait qu'en situation de catastrophe et de crise, les individus ne paniquent pas, ou alors dans des conditions très particulières, et que le plus souvent ils sont raisonnables et agissent de manière rationnelle.

Ces mêmes recherches rappellent que les mobilisations spontanées constituent souvent une première réponse décisive dans la phase d'urgence, mais également une ressource déterminante ensuite en phase de reconstruction, à côté de l'action des pouvoirs publics.

Ces résultats scientifiques sont corroborés par l'expérience des collectivités locales et de très nombreuses associations et ONG, dont beaucoup sont présentes ici aujourd'hui, qui reconnaissent également le rôle important des populations dans les situations de crise et ont appris à travailler avec elles.

Pourtant, malgré les preuves qui s'accumulent sur ce sujet, de nombreux experts et responsables publics continuent de reproduire dans leurs discours et leurs décisions l'image de populations irrationnelles, passives, réfractaires voire susceptibles d'agir de manière illégale, pour mieux justifier l'adoption de mesures de gestion de crise qui insistent d'abord sur le maintien ou la restauration de l'ordre public. Si les individus ne se conforment pas aux consignes qui leur sont données, alors il faut les éduquer, les inciter fortement voire, le cas échéant, les y contraindre. Trop souvent, la référence à la culture du risque suggère des populations ne partageant pas la même approche que les experts et les responsables publics, lesquels seraient les seuls dépositaires d'une rationalité supérieure dans les situations de crise ou de catastrophe. C'est à une toute autre conception de la culture du risque que nous référerons ici.

Le premier objectif de ce colloque, donc, est d'en finir, une fois pour toute, avec cette représentation d'individus réfractaires, égoïstes ou qui paniquent, pour au contraire partir du postulat qu'en situation de catastrophe, comme nous l'avons observé en Espagne, mais comme cela a aussi été rapporté en France à de nombreuses reprises, et encore tout récemment lors des inondations dans le Pas-de-Calais en début d'année ou lors de la catastrophe de la Roya en 2020, il faut compter sur des formes de solidarité spontanée, voire anticiper un afflux soudain et massif de bénévoles. Plus généralement, il est nécessaire de traiter les individus comme des êtres doués de raison et qui en situation de crise constituent d'abord une ressource.

2. Si l'on accepte ce postulat, alors la situation en Espagne souligne un deuxième enjeu qui est au cœur de notre colloque : comment coordonner ces actions spontanées avec l'organisation des secours ?

Très vite en Espagne, les autorités ont été en effet débordées ; il n'y avait pas forcément du travail pour tout le monde ; et cet afflux a soulevé des problèmes de coordination, mais également de protection des bénévoles, voire de responsabilité.

Autrement dit, la question qui doit nous animer est la suivante : comment faire en sorte d'articuler au mieux ces mobilisations spontanées avec l'action des services de secours, des acteurs de la sécurité civile, des représentants de la sécurité publique, voire de l'armée ? mais aussi toutes les autres structures qui se mobilisent dans les situations de catastrophe.

Comment faire en sorte que l'arrivée sur un même espace d'un grand nombre d'intervenants ne tourne pas au chaos et n'amplifie pas les effets de la catastrophe ?

Cette question revient à trouver un équilibre subtil entre l'encadrement de ces mobilisations, pour éviter qu'elles ne soient sources de désordre, et le maintien de la spontanéité qui les anime et qui reflète des formes essentielles de solidarité.

La question n'est pas simple, car les autorités en charge de l'organisation des secours peuvent être tentées d'imposer un ordonnancement qui facilitera leur tâche, par exemple en prévoyant en amont des formes d'organisation définissant clairement le rôle des uns et des autres, au risque de tuer la spontanéité et donc de se priver d'une ressource essentielle. Tandis qu'une attitude qui laisse plus de place aux actions spontanées et solidaires nécessitera de la part des autorités et des forces de secours une capacité d'ajustement et d'adaptation, dans un moment où elles doivent faire face à de nombreuses autres difficultés.

Pourtant, c'est bien tout l'enjeu de nos discussions aujourd'hui, demain mais également dans les mois et années à venir autour de la feuille de route déjà évoquée, que de parvenir à définir un équilibre entre ces différentes formes d'action collective. Car c'est bien de cela qu'il s'agit : coordonner des formes d'action collective plurielles mais complémentaires.

3. La troisième leçon de la catastrophe de Valence tient à la dimension politique qu'a très vite pris cette mobilisation populaire. Non pas tant la dénonciation de l'incurie des autorités, un thème récurrent dans les catastrophes, mais la revendication d'une capacité du peuple à se mobiliser indépendamment de l'Etat pour porter secours aux victimes.

Elle reflète une dimension politique inédite, celle d'une population qui revendique une capacité d'action autonome dans une situations dans laquelle on attendrait pourtant d'abord une intervention forte de la puissance publique. Et elle représente un danger, celui de nourrir des discours populistes contre l'Etat.

Cette leçon renvoie à un autre enjeu de notre colloque : la dimension démocratique de la gestion de crise. Doit-on considérer que les citoyens éclairés et responsables que nous sommes perdent subitement ces attributs dans les crises et deviennent des êtres irrationnels, réfractaires ou égoïstes qui doivent être aidés, protégés, assistés. Ou bien conservons-nous ces attributs, qui sont plus que jamais indispensables dans des moments où l'ordre social s'effondre ou menace de s'effondrer pour entreprendre des actions de soutien et de solidarité ?

Autrement dit, peut-on gérer démocratiquement une crise ?

La question n'est pas simple, pas plus que la réponse, mais elle est devenue urgente à l'occasion des récentes crises qui ont vu dans de nombreux pays l'État revendiquer un monopole de la gestion de crise, écartant ou délaissant souvent l'ensemble des acteurs de la société : collectivités locales, acteurs privés, associations, collectifs, populations.

A un moment où les crises que nous rencontrons ou qui nous menacent nécessitent la mobilisation de toutes les forces sociales, peut-on raisonnablement penser que l'État aura seul les moyens d'y répondre ?

Ne faut-il pas au contraire penser d'emblée l'association de tous ces acteurs dans la prévention des risques puis la réponse aux catastrophes ? L'État conservant un rôle central d'organisateur et de coordinateur, au nom de ses missions régaliennes, mais sans épuiser la totalité de la réponse.

Notre colloque se centre sur les citoyens mais la question politique qu'il soulève est bien celle d'une conception de la gestion de la crise qui réunit l'État et la société, plutôt que de confier au premier le soin de protéger la seconde. La France souffre d'une vision de l'État extérieur à la société, alors qu'il convient au contraire de concevoir les frontières entre État et société comme des espaces, non de séparation, mais au contraire de rencontre ; plus encore dans les situations de crise qui menacent l'ordre social.

Cette question touche également aux modalités de la décision.

Celle-ci doit-elle être centralisée, voire opaque, et instaurer un état d'urgence qui revient à considérer les libertés publiques comme une variable d'ajustement dans les situations de crise ? Ou bien doit-elle au contraire laisser des marges de manœuvre aux acteurs locaux, privés, associatifs, en les associant aux principales décisions et en considérant que dans la crise, la démocratie doit être privilégiée ?

Bref, poser la question de la place du citoyen dans la prévention des risques et la gestion des crises renvoie à des questions plus fondamentales pour nos sociétés et nos systèmes démocratiques.

#### 4. C'est sur ce point que j'aimerais conclure.

Penser la mobilisation citoyenne face aux risques majeurs est une question existentielle pour nos sociétés confrontées à des catastrophes majeures d'origine climatique, dans un contexte de regain de gouvernements populistes, illibéraux ou autoritaires. La tentation est grande de penser que seuls ces régimes, par leur organisation centralisée et leurs moyens coercitifs, sont en mesure de prendre les mesures qui s'imposent dans les moments de crise ; quand bien même il n'existe aucune preuve de leur efficacité dans ces moments.

Il nous faut au contraire considérer crises et catastrophes comme des épreuves pour nos sociétés démocratiques, qui doivent faire la preuve de leur capacité à préserver les droits et principes essentiels et à en faire des ressources dans la réponse aux risques majeurs.