

LETTRE D'INFORMATION SUR LES RISQUES ET CRISES



INHESJ

INSTITUT NATIONAL
DES HAUTES ÉTUDES
DE LA SÉCURITÉ ET DE LA JUSTICE

LIREC

N° 19

DÉCEMBRE 2010

Toute l'équipe de la LIREC
vous souhaite d'excellentes fêtes et une très heureuse année 2011

Sommaire

Édito

- Existe-t-il un ordre caché sous le désordre apparent d'une crise ?

Recherche et Innovation

- Le projet BESECU : Behaviour Security and Culture

Actualité nationale

- Des français plus sensibles aux catastrophes naturelles... une occasion à saisir

Actualité internationale

- L'accès à l'information confidentielle par le grand public
- Le facteur humain, clé de voûte de la prévention des catastrophes

Europe

- Une nouvelle étape dans la sécurité intérieure communautaire
- Alertes terroristes
- L'opération Cyber Europe 2010

Agenda

Événement du mois

Un mouvement de foule a provoqué à Phnom Penh au Cambodge, le 22 novembre dernier une bousculade mortelle provoquant 351 morts dont principalement des femmes et plus de 700 blessés. Trois millions de personnes s'étaient réunies pour la Fête de l'eau. Cette catastrophe est due à un mouvement de panique sur le pont Koh Pich reliant la capitale à l'île au Diamant sur le fleuve Mékong. Le pont suspendu, de construction récente, ayant légèrement bougé en raison du nombre de personnes excessivement élevé qui l'empruntait, la bousculade a été engendrée par la rumeur selon laquelle le pont s'écroulait et que des personnes étaient électrocutées par les câbles maintenant le pont. Selon les autorités, il n'y a eu aucune électrocution. Seuls des morts par piétinement et étouffement ont été recensés.

Cette tragédie rappelle une nouvelle fois la capacité meurtrière des mouvements de foule. Un autre exemple récent est celui de la love parade à Duisburg en Allemagne en date du 24 juillet dernier. 19 personnes sont mortes piétinées à la suite d'un mouvement de foule dans un tunnel. La rumeur n'était pas la cause du drame, dû à l'afflux excessif de personnes dans un lieu étroit. Le pèlerinage de la Mecque, plus grand rassemblement de personnes au monde (2,5 millions en 2010), est malheureusement coutumier des mouvements de foule meurtriers. En 1994 on a recensé 270 morts, 118 morts en 1998, 251 morts en 2004 et 362 en 2006. Un métro aérien a été inauguré en novembre 2010 pour permettre une meilleure gestion des flux de pèlerins.

Provoqué par une rumeur ou par une menace réelle, le mouvement de foule est irrationnel et incontrôlable. Quand il a lieu dans un endroit confiné, l'accès des services de secours est quasi impossible. Plus la densité de personne est élevée, plus la sécurité doit être conçue différemment. Le fractionnement de la foule (multiplication des issues, régulation des entrées en fonction des sorties,...) reste ainsi le meilleur moyen de sécuriser les grands rassemblements ■

Existe-t-il un ordre caché sous le désordre apparent d'une crise ?

Dans sa définition physique, la théorie du chaos signifie qu'une dynamique d'une grande complexité peut naître d'un système simple aux possibilités limitées mais sensibles à un événement mineur initial (le fameux effet papillon). En somme, nombres de phénomènes, vus jusque-là uniquement comme désordonnés, se comportent en fait comme s'ils étaient guidés par des modèles sous-jacents invisibles et ordonnés. D'un point de vue scientifique le chaos ne signifie pas « absence d'ordre » ; il se rattache plutôt à une notion d'imprévisibilité à long terme. Un événement devient chaotique au sens scientifique du terme quand il adopte un caractère imprévisible mais cette imprévisibilité est la manifestation de sa faculté protéiforme d'évolution.

Du désordre...

Si l'on peut qualifier certaines crises de chaotiques en raison de la complexité apparente de leur déroulement c'est parce que nous faisons le constat lors de la phase du retour d'expérience que des événements se sont enchaînés et ont complexifié la situation. Ces événements peuvent être connus dans leur principe ou par leur typologie (vulnérabilités des réseaux, difficultés des relèves humaines, conditions climatiques aggravantes, rupture imprévue des approvisionnements ...) mais ils vont s'articuler dans un ordre difficilement pré-déterminable sur le long terme. Leur enchaînement va être conditionné par une situation initiale inconnue ou malconnue. Ces composantes quasi aléatoires dont les conséquences s'assimilent à celle de l'effet papillon sont difficilement intégrables dans les planifications existantes.

...à l'ordre

L'intrusion de la théorie du chaos en matière de crise apporte un changement de paradigme. Des modèles mathématiques permettent d'illustrer les systèmes chaotiques (cf schéma). Les crises sont des systèmes instables sur lesquels viennent influencer un nombre infini de conditions initiales (mesures de prévention, de préparation, prise en compte des signaux avertisseurs, planification préexistante...), leur trajectoire reste aléatoire mais demeure extrêmement sensible aux conditions initiales. C'est ce qui

explique qu'un même événement n'aura jamais le même impact sur la population ni ne sera vécu de la même manière par les équipes de secours. Aucune incertitude initiale, aussi infime soit elle, ne doit être négligée dans un système doté de sensibilité aux conditions initiales, vu ses conséquences à long terme selon les théories physiques. Appliqué à la crise, il existe indéniablement un lien entre l'émergence de la crise et l'impréparation des secours à y répondre.

Quelle stratégie possible ?

La complexité des crises civiles pose indéniablement la question de la stratégie (des stratégies) la (les) plus appropriée(s) pour y faire face. La planification est nécessaire mais insuffisante car, par définition, elle s'inscrit dans un système borné, même si la prise en compte de scénarios

capacitaires est une avancée vers une meilleure

compréhension de la complexité. La

résolution des crises civiles complexes trouverait très certainement

avantage à intégrer les dimensions

d'inquiétude et d'incertitude

métaphysiques pour penser

l'amont du processus stratégique

qui constitue le

socle de gouvernance.

La déclinaison et

l'adaptation à ces crises

du concept de méta

stratégie développé dans

les années 1970 autour du

fait nucléaire [Jean Guittou ;

La pensée et la Guerre ; Lucien

Poirier Stratégie théorique ; 1987]

pourrait aider à mettre en place une

réponse plus adaptée à la réalité du monde actuel

que celle issue de nos organisations. Ces dernières n'ont

pas tiré toutes les conséquences notamment en terme de

liberté et de souveraineté de ces évolutions. La possibilité de

disparition, ou tout au moins, de destruction d'une partie

de l'humanité peut aujourd'hui être le fait d'une volonté

humaine délibérée d'employer l'arme atomique mais aussi

d'une absence de volonté suffisante de réforme qui peut

entraîner un effondrement tout aussi mortifère. Des évé-

nements climatiques et des désordres majeurs monétaires

peuvent aussi amorcer une spirale destructrice. Jean Paul

Charnay dans son analyse de la méta stratégie [Méta straté-

gie, Economica 1990] proposait une synthèse entre la

praxéologie (analyse de l'action) et l'anthropologie

qui pourrait aider à repenser de nouvelles stratégies

affranchies des représentations et des visions dépassées

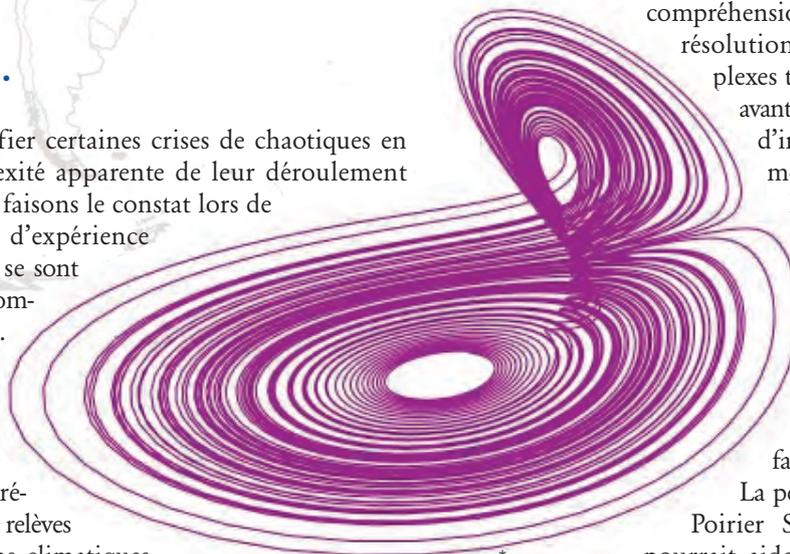
du pouvoir.

Il serait peut-être temps d'y penser et d'intégrer de telles

réflexions dans la déclinaison des actions permettant de

se préparer aux crises.... ■

Gérard Pardini, Nacéra Amraoui



Attracteur de Lorenz*

* Du nom du météorologue américain qui a matérialisé un système dynamique tridimensionnel qui engendre un comportement chaotique dans certaines conditions.



Le projet BESECU Behaviour Security and Culture

Ce projet de recherche issu de l'item sécurité du 7^e projet cadre de l'UE est financé à hauteur de 2 millions d'euros. Il a pour objectif d'améliorer la conception des bâtiments et les procédures d'évacuation des personnes face à une catastrophe majeure. Il s'agit d'une étude du comportement humain, afin de comprendre qu'elles sont les réactions des personnes menacées par un danger. Ce projet s'organise au travers de deux appels à témoins lancé aux survivants de grandes catastrophes (attentats londoniens du 7 juillet en 2005, Incendies d'immeubles de grande hauteur, victimes d'inondations..) mais également à des sapeurs pompiers. Selon les premiers

résultats obtenus à partir d'une récolte en masse de témoignages, les architectes et les personnels de secours s'appuieraient sur des théories en partie erronées pour élaborer leur raisonnement. Les procédures existantes ne sont donc pas toujours optimales et peuvent parfois être contreproductives.

Ces interviews dites cognitives ont également pour objectif d'intégrer les différences interculturelles et ethniques du comportement humain afin d'adapter au mieux les instructions et les procédures d'évacuation et de protection ■

Pour en savoir plus :
<http://www.besecu.de/>
<http://fseg.gre.ac.uk/fire/besecu.html>

ACTUALITÉ NATIONALE

Des français plus sensibles aux catastrophes naturelles... une occasion à saisir

Un sondage IFOP intitulé « Les Français et le climat-scepticisme », réalisé pour Le monde en partenariat avec France Inter a été publié le 15 novembre dernier. Ce sondage donne une vision intéressante de la perception de certains risques par la population française. De tels sondages réalisés pour la presse généraliste ne sont pas des nouveautés. Les autorités publiques se préoccupent également de cette perception. Ainsi l'Institut national de la radio-protection et de la sûreté nucléaire (IRSN) commandite depuis plusieurs années des études semblables qui portent sur un spectre de risques beaucoup plus large. Les grandes tendances de toutes ces études convergent.

D'après cette enquête, les français se disent préoccupés par le terrorisme à 43 % (la crise économique s'érigeant au premier rang des préoccupations avec 54 % des réponses) mais selon le baromètre de l'IRSN 2010, 26 % de la population ne fait pas confiance à l'Etat pour la protéger du terrorisme. *A contrario*, selon le sondage IFOP, les préoccupations de la population en matière de réchauffement climatique (qui se positionne au quatrième rang avec 26 % des réponses) ont augmenté (par rapport à l'an passé). Les craintes relatives au renforcement des phénomènes météorologiques extrêmes de type ouragans, cyclones représentent 59 % et l'augmentation des sécheresses et des inondations 42 %. Toutefois selon le baromètre IRSN seul 30 % des français estiment que les autorités suscitent la confiance en matière de protection contre les inondations.

Le décalage entre les préoccupations liées aux conséquences du réchauffement climatique en matière d'augmentation des catastrophes naturelles extrêmes et la confiance accordée aux autorités pour y faire face ne doit néanmoins pas être perçu comme un obstacle à la gestion des risques. Il est difficile de contester à l'État son rôle de protecteur face au terrorisme, toutefois il est indéniable qu'en cas d'hyper-catastrophes naturelles, les moyens publics seraient certes en première ligne mais pourraient se révéler insuffisants. Il est donc nécessaire que ces moyens soient complétés par une plus grande préparation des populations. La confiance limitée des populations à l'égard des autorités, telle qu'elle transparait dans les études d'opinion, est un facteur qui doit servir de guide d'action pour convaincre les citoyens d'accroître leur rôle et d'en faire des acteurs encore plus engagés, de leur propre sécurité mais aussi de la sécurité collective. Si ce changement devient source d'une évolution de la doctrine publique de prévention des risques il faut alors se diriger vers une évolution parallèle des équilibres entre résilience des infrastructures publiques et résilience des populations. Il semble possible de suggérer de réaliser des expérimentations sur ce dosage dans les domaines où l'État est considéré par la population comme le moins protecteur. L'opportunité de faire évoluer les dispositifs est aujourd'hui très grande car les contraintes budgétaires constituent des facteurs incitatifs supplémentaires (voir le concept d'aléa moral/zoom du mois) ■

Pour en savoir plus :
http://www.ifop.com/media/poll/1321-1-study_file.pdf
www.irsn.fr

[Retour sommaire](#) ↩

L'accès à l'information confidentielle par le grand public

Des données difficilement maîtrisables

La publication de 250 000 câbles diplomatiques américains par le site WikiLeaks, un site web spécialisé dans la divulgation de documents confidentiels, a créé la polémique et suscité des interrogations. La transparence peut-elle justifier de tels échanges qui relèvent pour la plupart de la liberté d'analyse ?

Pour certains les révélations faites par Wikileaks sont totalement irresponsables et font courir un danger à la stabilité diplomatique mondiale. Pour d'autres, il s'agit d'une transparence d'un nouveau genre, l'opinion publique est assez mature pour entendre certaines données qu'elles seraient amplement en mesure de cautionner car « *via Internet, les dossiers sont entre les mains de tous... n'importe qui pourra éplucher, constater, démasquer, vérifier, mettre en doute et démonter des certitudes* »¹.

La publication de documents confidentiels est loin d'être isolée. La diffusion des informations confidentielles s'explique aussi bien par la vulnérabilité de certains réseaux de communication (multiplication de la cybercriminalité) et de certains supports de communication (smartphone, clé USB...), mais également par l'émergence de modes de communication favorisant la prise de parole anonyme (Web 2.0) et la mise en ligne par les internautes eux-mêmes d'informations privées.

Des jeux de piste toujours plus in

Par ailleurs l'intelligence en réseau permet souvent de déduire aisément à partir d'informations ouvertes et en procédant par des suites logiques, la nature de certaines informations classifiées. Les adeptes de l'intelligence en réseau ou jeu de piste sont de plus en plus nombreux, ils choisissent de rassembler les différentes informations résultantes de leurs recherches sur le net sur un thème qui fait l'objet d'une importante opacité. La dualité de certaines activités, où confidentialité et sécurité justifient la restriction des libertés individuelles (nucléaire, sécurité publique...), suscite un intérêt de plus en plus grandissant des internautes.

Le choix de classer ou non

L'État a « le devoir » de définir, à l'usage des citoyens, ce qui doit être protégé. La décision de classification est normée. Elle se manifeste par l'apposition de marquages traduisant les niveaux de classification connus : *très secret défense, secret défense, confidentiel défense*. A chaque niveau correspond un certain nombre de règles dont le non-respect engage la responsabilité pénale des personnes qui les enfreignent, et qui touchent à l'élaboration, la (non) reproduction, la circulation, la conservation, la destruction, mais aussi la diffusion et l'usage des documents ou objets classifiés. C'est donc un faisceau de critères de présentation matérielle qui vont conférer à une information matérialisée la qualité d'information ou d'objet classifié.

Quel degré d'utilité ?

La conception selon laquelle le secret est un élément constitutif de la sûreté de l'État est adaptée à la défense statique de la nation. Elle l'est moins lorsqu'elle s'applique à une politique où la gestion des risques fait partie de l'éducation indispensable à une meilleure résilience de la population. Ainsi dans d'autres pays la défense du secret en matière de protection des populations est moins étendue qu'en France. Les sites officiels américains regorgent d'informations concernant notamment la planification ou la sécurisation qui seraient classifiées en France. La difficulté comme toujours, réside dans le placement optimal des curseurs arbitrant entre confidentialité protectrice de l'intérêt général et ouverture indispensable à une meilleure culture de la prévention des risques, faisant de chaque citoyen un acteur plus engagé. Pour arriver à bien placer ce curseur il faut *a minima* réaliser un état des lieux objectif du périmètre aujourd'hui concerné par le secret et de la méthode utilisée pour le protéger. Cela permettrait d'établir une frontière bien visible entre sécurité passive et sécurité active mais également de mieux traiter l'adhésion des citoyens à des mesures de sécurité par nature restrictives en terme de liberté ■

(1) 28 novembre 2010 : un jour historique, Massimo Razzi article extrait de courrierinternational.com publié le 29.11.2010.



Le facteur humain, clé de voûte de la prévention des catastrophes

La commission indépendante en charge de déterminer les causes de la catastrophe de Deepwater, a présenté ses travaux provisoires les 8 et 9 novembre derniers.

Il est apparu aux yeux des enquêteurs que le ciment employé pour colmater le puits, afin de prévenir les fuites d'hydrocarbures, était défectueux. Malgré des signalements interprétables sur les écrans de contrôle, les dysfonctionnements n'ont pas été détectés par les techniciens des trois sociétés concernées dans le seul point possible qui ressort de l'enquête est que ces mauvaises décisions n'ont pas été motivées par la cupidité mais principalement par la précipitation dans la transmission et l'analyse

des données. La prise de décisions inconsidérées a conduit à cet engrenage d'erreurs humaines et d'interprétations erronées allant jusqu'à être interprétées comme des réussites.

L'intégration du facteur humain dans la gestion des activités à risques n'est envisageable qu'au travers de l'existence d'une réelle culture de sécurité. Le co-président de cette commission préconise de ce fait une réforme en profondeur de l'organisation de BP, Halliburton et Transocean où la sécurité a souvent été négligée. Les conclusions et les recommandations de la commission seront publiées dans un rapport définitif en janvier 2011 ■



Une nouvelle étape dans la sécurité intérieure communautaire

Le 22 novembre dernier, la Commission européenne a adopté la stratégie intérieure de l'UE en action. 41 actions ont été ainsi développées afin de faire face aux menaces considérées comme les plus urgentes en matière de sécurité. Erigée comme un élément clé du programme de Stockholm tel qu'évoqué à plusieurs reprises dans la LIREC, cette stratégie concrétise aujourd'hui une nouvelle doctrine. Il s'agit de promouvoir le développement de l'Union dans un environnement exposé à des risques partagés par l'ensemble des membres de l'Union et dont les conséquences se répercutent sur les 27 États voire au-delà. Le fer de lance de cette politique est une mise en cohérence des actions qu'elles soient de nature opérationnelles, législatives ou judiciaires. Elle pourra prendre la forme de programme de formation adaptée à l'échelle européenne. Elle sera mise en œuvre pour une durée de 4 ans par le Comité permanent de coopération opérationnelle en matière de sécurité intérieure (COSI).

Ces 41 actions sont réparties au sein de 5 objectifs :

1. perturber les réseaux criminels internationaux ;
2. prévenir le terrorisme et s'attaquer à la radicalisation et au recrutement de terroristes ;
3. accroître le niveau de sécurité des citoyens et des entreprises dans le cyberspace ;
4. renforcer la sécurité par la gestion des frontières ;
5. renforcer la résilience de l'Europe aux crises et aux catastrophes.

Au sein de ce dernier objectif qui concerne plus particulièrement la sécurité civile, 4 actions ont été définies :

- tirer pleinement parti de la clause de solidarité ;
- adopter une approche tous risques de l'évaluation des menaces et des risques ;
- interconnecter les différents centres de reconnaissance des situations ;
- développer une capacité européenne de réaction d'urgence aux catastrophes (cf. LIREC 18).

Nous reviendrons régulièrement sur la mise en œuvre des diverses actions choisies par la Commission. Il est intéressant par ailleurs de noter la mise en œuvre d'ici 2014, d'une politique de management des risques cohérents, liant la menace et l'appréciation du risque aux décisions.

Par cette stratégie intégrée et transverse aux trois piliers communautaires, la sécurité intérieure atteint une véritable dimension paneuropéenne ■

Pour en savoir plus :
http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/malmstrom/archive/internal_security_strategy_in_action_fr.pdf



Alertes terroristes

L'Institut royal Elcano, think tank espagnol, a publié une étude en date du 17 novembre dernier intitulée *Alertes, alarmes et menaces : jusqu'où les populations européennes doivent-elles en savoir?*¹ Cet article présente un résumé des conclusions de cette étude.

Sans apporter de définition novatrice, cette dernière présente une analyse de l'impact des récentes alertes émises au public par les officiels français, britanniques, allemands et américains au sujet des attaques déjouées ou des cibles potentiellement visées par le réseau Al Qaida. La diffusion d'information sur de tels sujets est toujours délicate à organiser. Ce risque contribue à créer ou aggraver un climat anxieux ou au contraire un sentiment de manipulation émanant des autorités. La confusion entre les trois notions que sont l'alerte, l'alarme et la menace perceptible aujourd'hui dans les discours des officiels, est mise en exergue. Elle a des conséquences en termes de réponse et engendre une mauvaise interprétation par les médias.

L'alerte

L'alerte consiste ainsi à informer la population sur l'existence de ce phénomène et la possibilité, qu'à court ou à moyen terme, il puisse y avoir un attentat d'une ampleur similaire à ceux de Madrid en 2004 ou de Londres en 2005. L'objectif étant de construire une conscience populaire afin d'accroître la coopération avec les forces de police pour prévenir et réprimer cette forme de violence et qu'en cas de nouvelle attaque l'opinion publique ne soit pas sujette à l'amalgame. Elles sont ainsi formulées à certaine période pour rappeler le risque.

L'alarme

La ligne de démarcation entre l'information des populations par l'alerte et l'alarme est infime, en particulier en

matière de terrorisme. L'alarme est généralement associée à une attaque imminente ou proche, sur laquelle les services de renseignements disposent de solides informations mais ayant été tardivement décelée. Elle vise à persuader la population de modifier temporairement son comportement. Le 3 octobre dernier le gouvernement américain a ainsi alerté ses ressortissants touristiques d'une attaque probable dans les transports en commun ou dans les sites touristiques de certaines capitales européennes. Dans la forme, cette alerte aux voyageurs n'apportait aucun élément nouveau ou précis, mais elle a créé un climat anxieux relayé par les médias et a de ce fait été interprétée comme une alarme. Le paradoxe étant qu'elle participe à la stratégie des terroristes en tout genre qui sont toujours friands de voir le climat de terreur alourdi par leurs cibles potentielles.

La menace

La menace est quant à elle persistante et réelle au regard des différents éléments dont disposent les gouvernements. La meilleure des informations doit être celle de l'adoption d'une juste milieu, permettant de faire prendre conscience de l'existence d'une menace réelle ne pouvant être complètement éradiquée mais pouvant être contenue et diminuée comme cela a été le cas ces cinq dernières années grâce à des politiques adaptées et une coopération optimale entre les États.

Le choix de la formulation des alertes, alarmes ou menaces, doit être établi avec précaution. La non matérialisation de nombreuses alertes lancées ces cinq dernières années est certes une bonne nouvelle, mais elle peut se révéler aussi potentiellement contre productive. Les populations mal sollicitées seront moins réceptives aux messages officiels dans l'avenir ■

Pour en savoir plus:
<http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal>

(1) Fernando Reinares, analyste senior en terrorisme international et professeur de sciences politiques à l'université Juan Carlos

L'opération Cyber Europe 2010

Le 4 novembre dernier, une cyberattaque simulée au niveau paneuropéen a été réalisée par l'Agence européenne chargée de la sécurité des réseaux et de l'information (ENISA) et par le Centre commun de recherche (JRC) de la Commission européenne. Le scénario prévoyait l'altération ou la rupture progressive de la connectivité internet des pays participants. À son paroxysme ce scénario impacte une mise hors d'usage de toutes les principales connexions transfrontalières en Europe. Ce premier test à une telle échelle (pays membres de l'UE, Islande, Norvège et Suisse) a pour objectif d'évaluer les capacités de réponses européennes face à une attaque informatique sur les infrastructures. Il constitue une nouvelle étape dont l'objectif est d'adapter au mieux la réponse et

les coopérations entre pays en cas d'attaque. Le développement des menaces informatiques et la complexité des attaques imposent en effet une coopération entre les États pour éviter que le blocage du réseau ne soit total. La thématique centrale de cet exercice consiste en la mise en œuvre du déroutage du trafic des interconnexions, en utilisant les points de contact ainsi que les liaisons et procédures de communication à utiliser en cas de cyber incident. Les résultats de ce test ne seront pas publiés pour des raisons évidentes de sécurité. Cette simulation n'est que la première d'une longue série d'exercices plus complexes qui seront régulièrement organisés dans l'objectif d'accroître la sécurité du réseau informatique européen ■

[Retour sommaire](#)

Politique des pouvoirs publics vis-à-vis des catastrophes, crise budgétaire et aléa moral ...

La conjonction d'une période de contraction des budgets publics qui s'annonce relativement longue et la fréquence de survenance de catastrophes et de crises en tout genre sont deux facteurs qui touchent la plupart des pays. Un Etat peut difficilement s'affranchir des missions qui lui incombent dans le domaine de la protection des populations mais il doit également utiliser de manière optimale les ressources qu'il prélève sur l'ensemble des citoyens pour assurer leur protection. C'est du subtil équilibre entre ces facteurs que dépend la cohésion d'un pays.

L'aléa moral (moral hazard en anglais) désigne la possibilité qu'un assuré augmente sa prise de risque, par rapport à la situation où il supporterait entièrement les conséquences négatives des risques auxquels il s'expose. Le système bancaire actuel est un bon exemple de système où l'intervention de l'État incite les investisseurs à des prises de risque excessives.

Ce phénomène ressort du domaine de l'économie comportementale

Les libéraux s'opposent systématiquement à cette déresponsabilisation des individus, qui est le propre d'une société socialiste. Le fait d'être assuré peut modifier le comportement de la personne assurée : un armateur assuré pourra par exemple choisir un navire moins cher mais en plus mauvais état, un agriculteur indemnisé si sa récolte est faible aura une incitation à négliger ses cultures et un assuré social peut augmenter ses pratiques à risques (assurance santé) ou réduire ses efforts pour trouver du travail (assurance chômage).

L'État ne peut se contenter d'intervenir après une catastrophe ou une crise majeure. À ce stade, son rôle sera limité car il interviendra par la redistribution des ressources prélevées sur les individus et les organisations épargnées par la catastrophe ou par l'emprunt. Dans les

deux cas, cela appauvrit la communauté. En ce sens la responsabilité de l'État est plus importante que celle de n'importe quel opérateur privé car le privilège fiscal dont l'État est seul détenteur lui donne des possibilités inaccessibles aux autres acteurs économiques.

Ce simple constat montre tout l'intérêt des actions de prévention pour réduire les risques et les pertes avant la survenance d'une catastrophe ou d'une crise. Les incidences budgétaires et sociales sont considérables. Si les citoyens et les acteurs économiques pensent vivre dans une société qui couvrira les risques, il est vraisemblable que cela encouragera les comportements à risque et réduira les effets d'une riposte publique efficace. Cette question a été évoquée en 2009 à l'OCDE lors de la réunion annuelle du groupe de travail des hauts responsables du budget qui ont pu prendre connaissance des travaux de nombreux économistes¹. Il est aussi apparu que l'option de budgétisation avant catastrophe est difficile à mettre en œuvre. Un État peut augmenter les impôts et réduire les dépenses publiques de consommation avant une catastrophe pour disposer de la capacité de financement du coût des secours et du retour à la normale après la catastrophe. De telles économies budgétaires viennent alors en compensation du coût des dépenses affectées à l'atténuation et à d'autres mesures de réduction des risques.

Le concept d'aléa moral

Ce qui est un comportement économique idéal n'est pas forcément réaliste car il existe au moins trois obstacles à une budgétisation publique efficace des catastrophes. Le premier est que l'histoire nous enseigne qu'il faut attendre qu'une catastrophe se soit produite pour prendre en compte son coût ; le second tient au temps politique qui n'est pas en phase avec ce type de politique budgétaire de long terme et le troisième grand obstacle est l'aléa moral qui est une composante à ne pas négliger du comportement

(1) Aktas, E. (2008). Turkey: Catastrophe Reinsurance Market 2008. <http://www.gccapitalideas.com/2008/12/09/turkey-catastrophe-reinsurance-market-2008/>.

Auerbach, Alan J. et William G. Gale, 2009. "The Economic Crisis and the Fiscal Crisis: 2009 and Beyond," http://www.econ.berkeley.edu/~auerbach/fiscal_future.pdf.

Consorcio de Compensacion de Seguros. (2008). Natural Catastrophes Insurance Cover: A Diversity of Systems. Madrid, <http://consorciaseguros2.tirea.es/textos/datos/pdf/extra/naturalCatastrophes.pdf>

Earthquake Commission. About EQC: What We Do. <http://www.eqc.govt.nz/abouteqc.aspx>



humain. L'aléa moral fait que un assuré augmente sa prise de risque, même inconsciemment car il a intégré qu'il ne sera pas seul à supporter intégralement les conséquences négatives des risques auxquels il s'expose. Ce problème ne peut être occulté car il entraîne un glissement vers la déresponsabilisation des individus. Ce glissement peut être encore plus fort si la collectivité adopte elle-même ce type de comportement

Les États, par les politiques publiques de secours et d'aide au relèvement qu'ils mettent en œuvre sont concernés par ce facteur car ils vont quelque part se substituer aux efforts déployés par d'autres acteurs pour réduire le coût des catastrophes. Les politiques publiques sont donc soumises à un aléa moral qui augmente l'ampleur des dommages, le coût des secours et de l'aide au retour à la normale et qui annule globalement les effets sociaux positifs de l'intervention publique. L'assurance privée contrôle l'aléa moral en faisant supporter le « premier risque » à l'assuré par le paiement de franchises le plafonnement des indemnisations et la modulation des primes en fonction des mesures d'atténuation prises par l'assuré.

Les États, ne peuvent s'affranchir d'une telle réflexion. Il ne s'agit pas de refuser d'apporter des secours et des aides publiques à la reconstruction mais de s'attaquer au problème de l'aléa moral en le contrôlant. Par des temps de disette budgétaire il est plus que jamais urgent de ne pas succomber aux travers habituels qui font que les politiques valoriseront plus facilement des secours aux victimes d'une crise qu'une ligne de conduite budgétaire axée sur des « mécanismes avant les catastrophes ». Cela implique par exemple de limiter les comportements opportunistes des décideurs politiques et de s'assurer que les réserves constituées en vue de catastrophes seront hors de l'atteinte de ceux qui voudraient les détourner de leur emploi. Pour une budgétisation ex ante efficace, les rédacteurs des textes législatifs d'habilitation doivent prévoir des dispositions suffisamment solides pour lier les décideurs politiques. Il s'agit aussi de ne pas succomber aux facilités que peut présenter un État trop protecteur qui déresponsabilisera *in fine* les citoyens et les acteurs économiques. C'est là que le politique doit retrouver toute sa place en ayant le courage de placer le curseur au bon endroit ■

Gérard Pardini

Chef du département Risques et Crises, INHESJ



6 décembre 2010, Nice Sophia Antipolis

Leçon inaugurale de l'Institut Euro-Méditerranéen en Sciences du Risques

Pour en savoir plus :

<http://www.iemsr.net/premier-actualite/>

7 décembre 2010, Paris

Journée d'étude Éthique et risque : problématiques émergentes

Pour en savoir plus :

<http://www.inrs.fr>

Du 25 au 26 janvier 2011, Montpellier

VI^e rencontre annuelle Géorisque

Plans communaux de sauvegarde : expériences, outils, premiers bilans

Pour en savoir plus :

georisques@gmail.com

Du 16 au 18 février 2011, Inde

Disaster risk and vulnerability conference 2011

Pour en savoir plus :

<http://sites.google.com/site/geometoceahome/news/workshop-n/disasterriskandvulnerability-conference-2011drvc2011>

[Retour sommaire](#)





LES GRANDS PROGRAMMES DE FORMATION

Les formations à la gestion de crise de type NRBC à destination du ministère de l'Intérieur

Depuis janvier 2007, le ministère de l'Intérieur a confié à l'INHESJ la formation du corps préfectoral et des corps de direction des forces de sécurité à la gestion de crise de type NRBC. Les sessions ont lieu mensuellement et se déroulent sur deux jours.



Pour plus de renseignements : Louis BARAT
louis.barat@inhesj.fr – Tél. : 01.76.64.89.85



Les formations à la gestion de crise à destination de l'Éducation nationale

L'INHESJ a également été chargé en 2009 par le ministère de l'Éducation nationale, d'assurer une formation relative à la sécurisation des établissements scolaires les plus exposés aux risques de violence.

Sensibilisation à la gestion de crise des élèves de l'ENA et de l'INET (CNFPT)

L'INHESJ assure la formation de sensibilisation à la gestion de crise des promotions entrantes de l'École Nationale d'Administration et de l'Institut National des Etudes Territoriales. Il intervient également au profit du CNFPT pour des formations spécialisées.

Des formations à destination des entreprises : Maîtrisez la crise

Pour prendre en compte la spécificité des crises touchant les entreprises et répondre à leurs besoins, l'INHESJ est associé à des acteurs privés pour proposer la réalisation d'exercices adaptés à l'environnement et aux spécificités de l'entreprise. Ces mises en situation sont créées avec des scénarios et une pédagogie développés à l'usage exclusif de l'utilisateur.

Pour plus de renseignements : Carole DAUTUN
carole.dautun@inhesj.fr – Tél. : 01.76.64.89.81





LETTRE D'INFORMATION SUR LES RISQUES ET CRISES

LIREC



INSTITUT NATIONAL DES HAUTES ÉTUDES DE LA SÉCURITÉ ET DE LA JUSTICE
Département Risques et Crises

Ecole Militaire - 1 place Joffre - Case 39 - 75700 PARIS 07 SP
Tél. : 01 76 64 89 00 - Fax : 01 76 64 89 31 - lirec@inhesj.fr
www.inhesj.fr

Cette lettre d'information est disponible après inscription à l'adresse : lirec@inhesj.fr

INHESJ - Département Risques et Crises

Chef du département : Gérard Pardini - Rédacteur : Nacéra Amraoui

Les informations contenues dans ce document sont issues de sources ouvertes et ne sauraient être interprétées comme une position officielle ou officieuse de ses rédacteurs ou des services de l'État.

*Faites nous parvenir régulièrement sur lirec@inhesj.fr
toute information concernant un événement, une manifestation : nous la diffuserons.*

Site internet de l'INHESJ : www.inhesj.fr/