



UNIVERSITE DES ANTILLES

Faculté de Droit et Sciences Juridiques

École doctorale pluridisciplinaire

Thèse pour le doctorat en Science Politique

Marie-Denise BAILLARD

***Analyse comparée des politiques
publiques de gestion du risque volcanique
dans les Caraïbes insulaires.***

Le cas de la Guadeloupe en 1976 et de Montserrat en 1997.

Sous la direction de Fred RENO, Professeur des
Universités en Science Politique

Soutenue Publiquement le 28 février 2018

Devant un jury composé de :

Monsieur Daniel COMPAGNON

Professeur des Universités en Science Politique, Sciences Po Bordeaux, rapporteur.

Monsieur Frédéric LEONE

Professeur des Universités en Géographie, Montpellier 3, rapporteur.

Monsieur Franck DOLIQUE, président.

Professeur des Universités en Géographie, Université des Antilles.

Madame Sandrine REVET

Directrice de Recherche en Anthropologie, Sciences Po.

Monsieur Fred RENO

Professeur des Universités en Science politique, Université des Antilles, membre invité.

Remerciements

Je remercie mon directeur de thèse, Fred Reno pour sa disponibilité et son soutien. Merci d'avoir cru en ce travail.

Merci à mes parents, Danielle et Jean Baillard, sans qui rien de tout cela n'aurait été possible. Le mot « merci » ne peut retranscrire toute ma reconnaissance envers vous, mes parents chéris.

Un merci plus grand que tous les volcans à ma famille, à mes amis et proches qui m'ont portée et encouragée.

À mon Chon, je dis « #forcerose ».

Merci à toutes les personnes qui ont facilité mon travail au moyen d'un email, d'une prise de contact, d'un conseil, ou encore d'un encouragement reçu au bon moment... Un grand merci à toutes les personnes qui m'ont permis de retrouver et consulter des archives.

Merci aux chercheurs qui m'ont fait découvrir leur travail, et plus encore leur univers. J'adresse un merci particulier à l'équipe du projet CASAVA.

Surtout, merci à tous ceux qui ont accepté de livrer leur précieux témoignage, avec une pensée pour ceux qui ne sont plus parmi nous. Merci de m'avoir fait confiance.

RESUME

Les îles du bassin caribéen figurent parmi les territoires dans le monde ayant la particularité d'être exposés à tous les types de risque naturel à l'exception du risque d'avalanche. Pourtant, le bilan global quant à leur prise en compte effective reste peu satisfaisant : En effet on constate des lacunes tant au niveau de l'information des populations qu'au niveau des moyens « administratifs et techniques » de réponse au risque. Le risque volcanique en particulier, bien que concernant onze territoires dans les petites Antilles, est relativement « éclipsé » par les autres risques dans les agendas gouvernementaux. Or, les « poudrières » de la Caraïbe sont pour la plupart actives. De plus, du fait de leur exiguïté et de la concentration de populations et d'infrastructures aux abords des volcans ; les territoires insulaires ont une vulnérabilité accrue. Des manifestations violentes peuvent entraîner, comme l'ont montré les cas de la Montagne Pelée en Martinique (1902) et plus récemment celui de la Soufrière Hills à Montserrat (1995 à nos jours), un bilan humain particulièrement lourd. Surtout, même en tempérant le risque de perte de vies humaines grâce à la prévision, une crise volcanique majeure reste synonyme de désastre économique.

Le caractère exceptionnel des manifestations volcaniques suffit-il à expliquer ce bilan ? Cette interrogation première nous amène à questionner les mécanismes caractérisant la gestion du risque volcanique dans les Caraïbes insulaires.

Notre étude porte ainsi sur les deux crises qui ont été les plus débattues en matière de retour d'expérience : celle de la Soufrière de Guadeloupe en 1976 et celle de la Soufrière Hills de Montserrat, qui a connu son pic en 1997. La comparaison des politiques publiques de gestion des crises étudiées nous permet d'identifier les facteurs orientant la stratégie des autorités compétentes en amont et en aval des crises.

SOMMAIRE

Introduction	5
Les crises volcaniques de Montserrat et de la Guadeloupe, deux cas d'école en matière de retour d'expérience.....	11
Un institutionnalisme centré sur les acteurs	20
L'analyse du sens apposé aux interactions d'acteurs : Le référentiel de politique publique et le discours de politique publique.....	31
Première partie : L'orientation de l'action publique : le produit de l'interaction des stratégies d'acteurs dans un contexte de confrontation entre intérêts locaux et intérêts « métropolitains ».	
.....	40
Chapitre 1 : La prise en compte du risque volcanique sur les territoires de Guadeloupe et de Montserrat : un processus conjoncturel.....	41
Chapitre 2 : Une action publique conditionnée par une tension entre les stratégies métropolitaines et les stratégies locales.....	85
Conclusion de la première partie : Le risque naturel un construit social comme les autres ?	135
Deuxième partie : L'influence de la socialisation politique des autorités sur les modes de communication avec le public.....	149
Chapitre 1 : L'influence des modes de gouvernance sur le discours de légitimation : les modèles décisionniste et technocratique.	154
Chapitre 2 : L'adaptation du discours : la gestion de crise, un enjeu politique.....	199
Conclusion de la deuxième partie : Le discours en temps de crise : un outil de conservation du monopole politique.....	234
Conclusion.....	250

Introduction

Les risques naturels sont une caractéristique permanente de la vie des populations du bassin caribéen. Parmi les menaces concernant ces espaces, la menace volcanique se fait souvent éclipsée par les menaces liées aux phénomènes cycloniques et tectoniques, qui, étant de plus forte occurrence, sont ainsi mieux connus du public.

On assiste toutefois depuis quelques années à un retour des volcans dans la sphère médiatique, notamment depuis l'éruption du volcan islandais Eyjafjallajökull en 2010. Cette éruption a été largement relayée par les médias internationaux, du fait de son caractère spectaculaire et de ses conséquences économiques. Une des conséquences les plus notables était ainsi la paralysie de l'espace aérien de plusieurs pays européens.

En effet, si le risque de perte de vies humaines peut être aujourd'hui considérablement diminué voire théoriquement neutralisé grâce aux moyens de prévision actuels, les conséquences sociales d'une éruption majeure, phénomène pouvant s'étaler sur plusieurs années, restent potentiellement lourdes.

Or, nos espaces caribéens sont particulièrement concernés par ce risque.

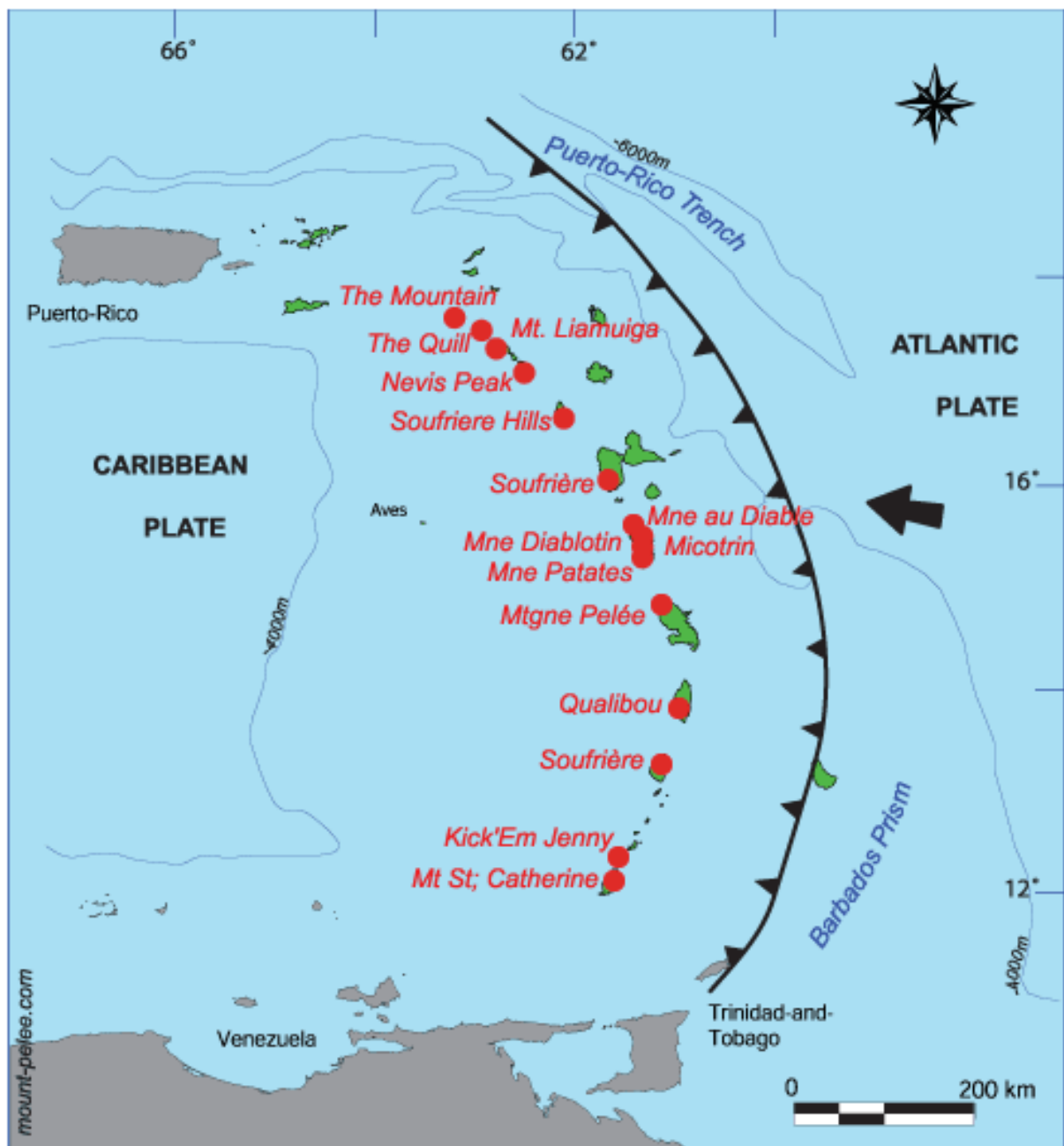
Le volcanisme de subduction est à l'origine de la création de l'arc des petites Antilles.¹

Les territoires concernés par la présence d'un volcan actif dans cette zone sont au nombre de onze ² et répartis dans la Caraïbe Anglophone, les anciennes Antilles Néerlandaises et les Antilles françaises ; à savoir Montserrat, Sainte Lucie, Saint Vincent, La Grenade, Saint Kitts, Nevis, la Dominique, Saint Eustache et Saba, La Guadeloupe et la Martinique.

Il s'agit donc d'un risque réel et relativement étendu.

¹ L'arc Antillais comporte plus d'une centaine d'îles et s'étend sur une longueur d'environ 1500 km au sud du tropique du cancer entre le 10^{ème} et le 23^{ème} degré de latitude nord. Il est bordé à l'Est par l'océan Atlantique et à l'Ouest par la mer des caraïbes.

² Voir carte 1



Carte 1 : Les volcans actifs de l'arc Antillais (source : mount-pelee.com)

Mais qu'appelle-t-on exactement un volcan ? Les volcans sont des appareils qui mettent en relation la surface du globe avec des zones internes où les matériaux en fusion viennent s'épancher à la surface du sol, en y créant des reliefs de structures variées.³

Le type de volcan caractéristique de l'espace antillais, le volcan dit « gris », est connu pour donner lieu à des phénomènes explosifs potentiellement violents. Issus du processus de

³ RENARD, M., et al. *Eléments de Géologie*, 15ème édition du Pomerol. Dunod ed., 2015.

subduction, durant lequel une plaque tectonique s'enfonce sous un autre, ces volcans donnent en général deux types d'éruption, phréatique ou magmatique.

Les éruptions magmatiques sont provoquées par la montée en surface de magma sous la pression des gaz. ⁴ Les éruptions phréatiques quant à elles surviennent après une éjection brutale de vapeur, la remontée du magma ou son injection dans la chambre magmatique provoquant un réchauffement des eaux souterraines. Ces deux principaux types d'éruption peuvent être de plusieurs sous-types identifiables par les manifestations en surface :

- Effusif : caractérisé par une coulée de lave visqueuse.
- Péléen : caractérisé par une construction et destruction de dômes volcaniques sous forme d'avalanches incandescentes.
- Plinien : caractérisés par des nuées ardentes et/ou coulées de ponces.

Depuis les années 80 avec l'éruption du Mont St. Helen, qui eut des conséquences tragiques, on sait que cette dichotomie n'est pas rigide, car une activité de type phréatique peut aussi déclencher une activité magmatique, et cela en moins de trois jours. ⁵ De plus, les éruptions phréatiques ne sont pas moins dangereuses en termes d'explosivité maximale.

Dans le cas de nos îles il y a non seulement une « menace » du fait de la présence d'un aléa volcanique, mis également un « risque » volcanique.

L'aléa se définit comme un danger potentiel pour les personnes et les biens dans une zone et une période délimitée.

L'aléa volcanique constitue donc les dommages et pertes humaines potentiels que la présence d'un volcan peut générer sur un territoire en cas de manifestation dans une période et une zone donnée. Si l'aléa volcanique va de pair avec un risque à faible occurrence, les conséquences de la réalisation de ce risque peuvent durer plusieurs années comme dans le cas de Montserrat.

On peut calculer son impact de la manière suivante :

⁴ Il s'agit d'une description très simplifiée du processus.

⁵ BEAUDUCEL, F. *Point de vue sur la Soufrière 1976.*, 2009 Available from: <<http://www.ipgp.fr/~beaudu/soufriere/forum76.html>>.

*Menace (ou aléa) = fréquence de l'aléa x intensité de l'aléa ou importance des conséquences.*⁶

Le risque volcanique exprime la probabilité de survenance d'une perte ou d'un dommage (concernant les vies humaines, les moyens de production, les biens publics et privés ...) dans une région exposée à l'aléa volcanique. La vulnérabilité au risque est définie par la valeur perdue en cas de catastrophe (eu égard au nombre de pertes humaines, du coût des biens publics et privés etc.).

On utilise en général cette équation pour quantifier le risque :

*Risque = aléa (menace) x enjeux (présence d'infrastructures ou de populations par exemple) x vulnérabilité.*⁷

Les risques peuvent engendrer des risques indirects, dits secondaires. En matière de risque volcanique les deux risques secondaires courants sont les risques de tsunami (raz de marée lié à l'effondrement de gros volumes de lave dans la mer) et de lahars (coulées de boues déclenchées par les fortes pluies sur les dépôts de cendres pendant ou après les éruptions).⁸

Si le risque volcanique est donc réel dans plusieurs îles de l'arc des petites Antilles, il reste méconnu et peu traité malgré la surveillance des volcans et l'amélioration des techniques de prévision.

Cependant, la réalisation d'un phénomène paroxysmal, quoiqu'étant un évènement rare, entraînerait, à défaut de la perte de vies humaines, comme précisé précédemment, des conséquences sociales et économiques lourdes.

A l'heure où la prévention des risques naturels est un élément clé de la coopération entre les pays de la zone caraïbe, il persiste un manque de données en termes de comparaison en ce qui concerne cet espace. Or, le retour d'expérience issu de crises passées est la principale base de travail des communautés scientifiques et des experts administratifs pour élaborer et peaufiner les politiques publiques de gestion de risque.

⁶ BAUNAY, Y. *Comparaison de deux crises d'origine volcaniques: la soufrière de Guadeloupe 1976 et la soufrière de Montserrat 1995-1998*. mémoire de maîtrise de géographie. Université de Paris 1 Panthéon-Sorbonne - U.F.R 08, 1998.

⁷ Ibid.

⁸ JNO-BAPTISTE, P. D.; YACOU, A. *Les risques majeurs aux Antilles : Approche culturelle et prévention sociale*. KARTHALA Editions, 2007.

Il est donc nécessaire d'organiser un retour d'expérience au niveau des politiques publiques afin d'affiner les instruments déjà existants.

L'étude des politiques publiques de gestion du risque naturel, et ainsi du risque volcanique, est le plus souvent abordée par les disciplines telles que la Sociologie du risque, la Géographie et le Droit. En Science Politique, il existe une discipline pour étudier les contours, le contenu et l'élaboration d'une politique publique : l'analyse des politiques publiques (*policy studies*).

On entend généralement par « politique publique » l'action des autorités publiques sur un secteur déterminé de la société.

La politique publique, aussi appelée action publique, présente un contenu constitué : d'actions, de décisions ou de non décisions, d'annotations ou de déclarations qui affecteront un certain nombre d'individus. Elle est généralement une règle prescriptive ou incitative, élaborée et exécutée en vue d'atteindre des objectifs, de mettre en œuvre des valeurs et de satisfaire des intérêts.

L'analyse des politiques publiques s'articule autour de deux axes, le contenu et son élaboration d'une part et les valeurs, intérêts et objectifs qui seront rattachés à ce contenu d'autre part. Souvent séparés pour des raisons heuristiques au cours de l'analyse, ces deux axes sont dans la réalité, entremêlés et interdépendants. Le processus décisionnel est entendu comme le fruit de l'interaction entre les stratégies des acteurs participants à ce dernier, à plusieurs niveaux.⁹

Les politiques publiques de gestion des risques naturels sont souvent perçues¹⁰, surtout avec les avancées scientifiques en matière de surveillance des phénomènes, comme des réactions de la machine administrative à un danger objectif, créé par la menace de la réalisation d'un phénomène naturel. Or, le traitement d'une menace naturelle est un événement impactant un groupe social à différents niveaux de sa vie et de son organisation.

Il ne s'agit ainsi pas d'un simple processus de « réaction » au danger. En conséquence, à l'occasion d'échanges entre les communautés d'experts scientifiques et administratifs pour l'élaboration des politiques publiques de prévention des risques naturels, de plus en plus

⁹ TEISMAN, G. «Models for research into decision-making processes: On phases, streams and decision-making rounds». *Public Administration*, 2000, vol. 78, no. 4. pp. 937-956.

¹⁰ En particulier par le grand public. Nous nous basons ici sur nos observations dans le cadre de nos collaborations avec l'équipe du programme ANR CASAVA (2010-2014).

courants dans le cadre des politiques de coopération ; il convient de se demander quelles sont les limites de l'échange d'un pays à l'autre. En effet, peut-on partager des « recettes » de politique publique de gestion de risque comme on partage la technologie et le savoir relatif à la surveillance et à la prévision ?

Répondre à ces questionnements reviendrait, sous l'angle de l'analyse des politiques publiques, à analyser et comparer des politiques publiques de gestion du risque volcanique dans les Caraïbes insulaires dans l'objectif de dégager les caractéristiques des processus décisionnels et de mieux comprendre ce qui conditionne l'orientation de ces derniers.

Nous entendons par l'expression « gestion du risque », en suivant la définition majoritairement admise par les corps d'experts, ¹¹ l'ensemble des mesures prises pour anticiper, maîtriser le risque dans ses manifestations et son développement.

Ce type de politique publique comporte trois volets principaux :

- La prévention, qui est la maîtrise de l'aléa et de la vulnérabilité, qui suppose une conscience et une bonne estimation du risque.
- La prévision, qui consiste à essayer d'anticiper l'occurrence du phénomène.
- La gestion opérationnelle, qui est la réponse à la manifestation du risque.

Cette définition est bien entendu spécifique à notre époque et s'est développée avec l'essor de la prévention des risques naturels et technologiques dans les années 1980.

Les territoires ayant connu des manifestations éruptives au 20^{ème} siècle sont Montserrat, Saint Vincent, la Guadeloupe et la Martinique. Les dernières éruptions en date remontent en effet à : 1979 pour Saint Vincent, 1995 (jusqu'à maintenant) pour Montserrat, 1976 pour la Guadeloupe et 1932 pour la Martinique.

Les deux cas d'école en matière de gestion de risque volcanique dans la Caraïbe sont plus spécifiquement la crise de 1976 connue par la Soufrière de Guadeloupe la crise de 1995 à nos jours, connue par la Soufrière Hills de Montserrat.

¹¹ Notamment celle reprise par Jean François Galtié, chercheur au C.N.R.S., spécialiste des questions environnementales et officier chez les pompiers volontaires.

Les crises volcaniques de Montserrat et de la Guadeloupe, deux cas d'école en matière de retour d'expérience.

Le problème posé par une comparaison des politiques publiques de gestion du risque volcanique dans les caraïbes insulaires se trouve au niveau de l'hétérogénéité et du nombre des territoires concernés (11 territoires appartenant à la Caraïbe anglophone, aux anciennes Antilles néerlandaises et aux Antilles françaises).

Or, l'hypothèse préliminaire qui a conditionné l'orientation de notre sujet est la suivante :

L'évolution des politiques publiques de gestion du risque volcanique dans les caraïbes insulaires dépend principalement :

- Des intérêts politiques et économiques et sociaux en présence.
- De l'ajustement des stratégies des groupes d'acteurs déterminés les uns par rapport aux autres.
- Des contextes : culturel et social.
- De la survenance ou non de manifestations récentes.
- De l'état des techniques et savoirs.

Cette hypothèse est inspirée de notre analyse de la place de l'expert scientifique au cours des événements de 1976.¹²

Comment vérifier l'impact de ces éléments sur la rationalité des acteurs ?

Si on suit le raisonnement qui relève de la méthode comparative standard inspirée par les travaux de John Stuart Mill en 1843 et redéfinie par Przeworski et Teune¹³, les cas comparés doivent avoir « suffisamment de points communs » et être rangés dans une catégorie

¹² BAILLARD, M-D. *La Politique de gestion du risque volcanique en Guadeloupe, le cas de 1976 : Essai de caractérisation du rôle de l'expert scientifique dans le processus décisionnel*. Master 2 Recherche de Science Politique. Université des Antilles et de la Guyane, juin 2010.

¹³ RADAELLI, C. M.; MAGGETTI, M. and GILARDI, F. *Designing research in Social Sciences*. SAGE Publications Ltd ed., 18 décembre 2012.

commune, pour que la comparaison soit « valide » tout en présentant des différences « assez perceptibles » pour que la comparaison soit « utile ». ¹⁴

Cette méthode permet de vérifier l'impact des variables explicatives supposées sur les résultats observés, en comparant parmi les systèmes présentant les caractéristiques que l'on souhaite expliquer, ceux qui sont les plus différents ou les plus semblables entre eux.

Dans le cas de systèmes différents, les objets étudiés diffèrent sauf en ce qui concerne la variable dépendante (celle qu'on va chercher à expliquer) tandis que dans le cas des systèmes similaires la différence sera au niveau d'une ou de plusieurs variables indépendantes (celles qui seront hypothétiquement explicatives). Ces cas d'extrême similarité ou d'extrême différence sont bien sûr des idéaux types qui ne reflètent pas totalement la réalité. Surtout, la mise au jour de différences et de similitudes n'est qu'un repère, un point de départ vers le véritable but de la comparaison, à savoir l'explication des processus créant les caractéristiques observées. La comparaison est en effet un « substitut à l'expérimentation »¹⁵. A défaut de vérifier le processus créé par l'ajout d'un élément sur un mélange donné, chose qui serait possible en sciences dites « dures », avec une expérience de chimie par exemple, on emprunte le chemin inverse et on cherche à expliquer les processus en observant les caractéristiques observables qu'ils produisent. Ainsi, le but de la comparaison n'est pas de collecter les différences et les ressemblances d'un pays à l'autre mais d'expliquer les processus sociaux choisis comme objets d'étude.

Depuis sa consécration en tant que sous discipline des *policy studies* américaines dans les années 70, la comparaison s'est imposée comme une méthode d'analyse plus que comme un objet ¹⁶. En Europe, la spécialité de l'étude comparée des institutions est apparue dès la fin du 19ème siècle avec les travaux de Lowell et Bryce dans le domaine du Droit. Du côté de la science politique, les premiers travaux se sont concentrés sur des unités de comparaison « classiques » telles que les états avec des modes de gouvernements différents, à l'instar des systèmes institutionnels français et anglais.

Or, face à l'émergence des nouveaux États avec les processus de décolonisation, la pertinence des unités classiques de comparaison telles que les États ou encore les systèmes de parti a été remise en cause. L'écueil majeur était lié à une remise en cause de l'universalisme, autrement

¹⁴ BADIE, B. et HERMET, G. *La Politique comparée*. Armand Colin ed. Paris: Dalloz, 2001.,p.9

¹⁵ Ibid.p.9

¹⁶ Ibid., p.9

dit du postulat selon lequel toutes les sociétés humaines connaissent certains processus ou certaines catégories « universelles » ; suivie d'une remise en cause des méthodes d'explication et du choix des variables explicatives classiques. L'approche de la variable historique, a notamment été battue en brèche à cause du postulat sous-jacent d'universalité et d'unicité du « sens » de l'histoire. Surtout, le concept de « culture » appréhendé comme variable explicative, longtemps négligé au profit des concepts pouvant amener vers la généralisation, a été revisité. Au mot universel on préfère alors celui de « transculturel ». Un concept transculturel serait alors soit un concept « élaboré dans le cadre d'une théorie ou d'un modèle d'analyse dont la prétention universelle résiste avec succès à la critique »¹⁷, comme le concept d'action sociale par exemple, soit la représentation abstraite d'une construction politique « située dans l'espace et dans le temps mais ayant acquis, par la pratique, une valeur universelle », à l'instar des concepts de bureaucratie, d'idéologie ou encore de politique publique.¹⁸

Le retour du concept de culture a entraîné celui de la variable culturelle comme variable explicative du changement des politiques publiques. Ici l'acteur est envisagé comme entouré par un système cognitif, une « culture », qui l'influence et peut entraîner des demandes génératrices de changement quand il revendique « une conformité » à cette « culture » de pratiques politiques ou d'institutions tributaires d'un système différent.¹⁹

Toutefois les caractéristiques interactives du système culturel (production de sens et influence de la matrice cognitive) rendent extrêmement ardue l'étape de vérification. L'analyse culturelle, consacrée par le courant culturaliste, prend alors majoritairement une fonction descriptive et constitue un élément permettant d'affiner la compréhension des données, utile pour expliquer par exemple les processus fortement liés à la production ou la recherche de sens comme la légitimation des décisions.

Enfin, le retour de l'acteur au cœur de l'analyse des politiques publiques est consacré par la résurgence de l'analyse stratégique. Ce recentrage sur l'acteur présente une alternative à l'utilisation d'un modèle qui pourrait s'avérer ethnocentriste en permettant notamment de restituer de manière inductive les caractéristiques variées des constructions du politique (en partant des caractéristiques pour arriver éventuellement à une thèse généralisable).

¹⁷ Ibid., p.15

¹⁸ Ibid., p.15

¹⁹ Ibid., p.33

La dimension universelle n'est pas abandonnée, en effet si elle n'est jamais absolue, l'identification d'un individu à une communauté laisse une certaine marge pour une tentative de généralisation.²⁰

L'avènement de l'Union Européenne a précipité l'échec des approches classiques en ce qui concerne l'explication des processus décisionnels à des niveaux multiples dépassant les limites étatiques. Les analystes ont en effet été obligés de remettre en cause les méthodes et les objets traditionnels d'analyse des politiques publiques pour étudier les stratégies des pays membres.

La refonte de la démarche comparative a suivi deux voies principales : la mise au jour de nouvelles entités d'étude autres que géographiques ou sectorielles et leur traitement et la mise en place de dispositifs de comparaison permettant de croiser des comparaisons préalables.²¹

Il y a ainsi eu un déplacement des unités de comparaison, avec par exemple la comparaison des instruments de politique publique.²²

A la lumière de tous ces éléments quelle sera notre démarche ?

La finalité de la comparaison est dans notre cas, l'analyse de la gestion publique du risque volcanique perçu comme objet transculturel. Plus précisément, au lieu d'une échelle « géographique » sectorielle nous prendrons comme point de départ les stratégies d'acteurs, comme nous le verrons plus en détail.

Revenons à la sélection des territoires concernés.

Un premier critère de sélection des territoires à comparer est le critère temporel, principalement pour des raisons de faisabilité et d'homogénéité des données ; à savoir l'analyse des cas les plus contemporains possibles. Seul Montserrat, Saint Vincent, la Guadeloupe et la Martinique ont connu des manifestations éruptives au 20^{ème} siècle.

Nous avons restreint notre champ de recherche aux îles de Montserrat et de la Guadeloupe « proprement dite » (l'ensemble formé par les deux îles principales de Grand-Terre et Basse-

²⁰ Ibid., pp.15-47.

²¹ BOUSSAGUET, L.; and DUPUY, C. « L'analyse des politiques publiques à l'épreuve de la comparaison ». *Revue Internationale De Politique Comparée*. De Boeck Supérieur ed., 2014, vol. 21, no. 2. pp. 97-119.

²² LASCOUMES, P. ; and SIMARD, L. « L'action publique au prisme de ses instruments. Introduction ». *Revue Française De Science Politique*, 2011, vol. 61, no. 1/2011. pp. 5-22

Terre). Ces deux cas présentent en effet une similarité quant à la quantité de données exploitables, en plus d'offrir une différence temporelle (années 70 pour la Guadeloupe et années 90 pour Montserrat) qui pourrait s'avérer intéressante pour la comparaison en tant que variable explicative, sans toutefois présenter un trop grand écart limitant le recueil de témoignages et d'archives. En effet, si l'étude d'une crise plus ancienne serait intéressante pour vérifier l'impact de variables telles que l'état des connaissances scientifiques, le cas de la Martinique avec la crise de 1932 (qui a suivi celle de 1902) a notamment posé problème du fait de l'ancienneté des événements et du nombre d'archives disponibles.

Surtout, les deux cas choisis illustrent bien la notion de crise.

Le concept de crise connaît de multiples définitions selon la discipline utilisée pour l'appréhender. Dans toutes ses acceptions, la crise revêt un caractère de brusquerie ou de tension et représente un déséquilibre, un point de rupture entre une situation stable et une situation nouvelle²³. D'un point de vue sociologique, selon Edgar Morin, elle est associée à une perturbation, qui est la première manifestation « d'un dérèglement organisationnel », accompagnée d'un accroissement des « incertitudes du système ». ²⁴ Elle dévoile également des conflits souvent ignorés en étant « le révélateur (...) de réalités latentes et souterraines, invisibles en temps dit normal ». ²⁵

En effet, nos exemples ont démontré comment les conséquences d'une éruption volcanique pouvaient avoir un impact sur tous les secteurs de la société. ²⁶

Dans le cas de la Guadeloupe comme dans celui de Montserrat la paralysie créée par l'évacuation et l'indisponibilité des zones a notamment causé un arrêt des activités. Cet arrêt des activités a déclenché une succession de conséquences telles que des pertes d'emplois et de revenus pour les populations concernées par les évacuations. Cette somme de pertes à l'échelle individuelle s'est transformée en perte sociale globale. Dans le cas de Montserrat l'indisponibilité durable d'une grande partie du territoire s'est superposée à ce constat.

²³ <http://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/crise/20526>

²⁴ Tel que cité dans PAILLARD, B. « La sociologie du présent ». *Communications*. Le Seuil ed., 2008, vol. 1, no. 82. pp. 11-48.

²⁵ ANSART-DOURLIN, M. « La notion de crise politique et les modalités de son déni dans les mouvements contestataires et révolutionnaires ». *Les Cahiers Psychologie Politique [En Ligne]*, 2009, no. 14. Available from: <<http://lodel.irevues.inist.fr/cahierspsychologiepolitique/index.php?id=353>>

²⁶ LEBRUN, T. *L'éruption de la Soufrière de la Guadeloupe en 1976, Retour d'expérience des vulnérabilités et des conséquences.*, Master 1 de Géographie spécialité Environnement. Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, UFR de Géographie, juin 2010.

Nous avons enfin, une île appartenant à la Caraïbe dite anglophone et une île appartenant à la Caraïbe dite francophone.

Ces deux cas d'étude présentent de plus des statuts institutionnels différents : Montserrat est un territoire autonome ²⁷ faisant partie du Commonwealth, et la Guadeloupe un département français d'Outre-mer (nous reprenons ici les statuts tels qu'ils étaient à l'époque des événements).

Malgré cette dépendance commune à des « métropoles », les deux îles ont connu des colonisations différentes, par des États très différents au niveau de leur organisation politique et sociale. Les systèmes français et anglais sont d'ailleurs en ce qui concerne les sociétés occidentales européennes souvent utilisés comme idéaux types en matière de comparaison à cause de leurs dissemblances.²⁸ De plus, nous avons, en matière de retour d'expérience dans la Caraïbe, les deux cas de crise les plus débattus notamment à cause de la forte interaction entre les équipes scientifiques de l'Observatoire Volcanologique et Sismologique de la Guadeloupe et du Montserrat Volcano Observatory.

La soufrière de Guadeloupe est le volcan actif du massif de la Grande Découverte situé au Sud de l'île de la Basse-Terre.²⁹ Il culmine à 250 mètres d'altitude. Discret, il fait néanmoins partie des volcans les plus dangereux d'Europe.³⁰ Aujourd'hui étroitement surveillé, son humeur reste tempérée. Son réveil « soudain » en 1976 ³¹ et ses conséquences, notamment l'évacuation massive du Sud de la Basse-Terre ont marqué les esprits même si le souvenir de cet événement tend à s'estomper avec le renouvellement générationnel.

²⁷ On rappelle que Montserrat bénéficie d'un statut particulier qui met l'île sous tutelle britannique. Le gouvernement Montserratien a ainsi un pouvoir législatif alors que le gouverneur, représentant de la reine d'Angleterre exerce un pouvoir exécutif.

²⁸ BADIE, B.; et BIRNBAUM, P. *Sociologie de l'Etat*. Hachette Littératures ed. Paris: , 2004.

²⁹ Voir Carte 2

³⁰ La Soufrière occupe ainsi la troisième place dans la liste des volcans les plus dangereux présents sur les territoires rattachés à l'Union Européenne selon l'étude du Willis Research Network (WRN). Cette classification a été effectuée eu égard au nombre de vies humaines menacées et à la valeur des biens pouvant subir des dommages. Elle devance la Montagne Pelée positionnée à la 9^{ème} place.

³¹ En réalité le réveil du volcan a été repéré au début de l'année 1975 et le phénomène s'est aggravé en 1976.



Carte 2 : Archipel Guadeloupéen (créée à partir de <https://www.openstreetmap.org/>).

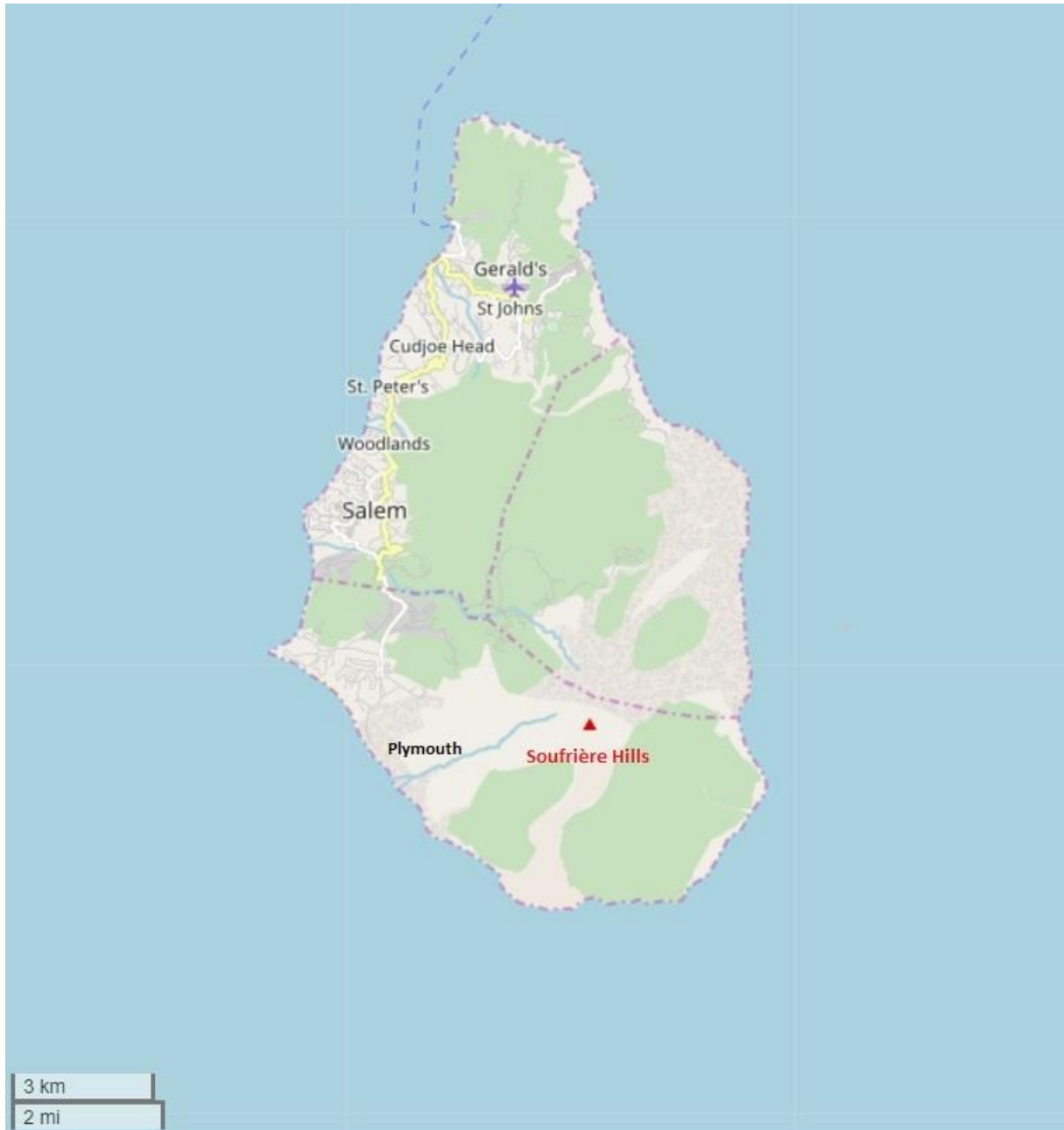


Carte 3 : Le Sud de la Basse-Terre avec l'emplacement de la Soufrière (créée à partir de <https://www.openstreetmap.org/>)

La Soufrière Hills de l'île de Montserrat, un territoire d'Outre-mer autonome britannique,³² est désormais célèbre à cause de la crise initiée en 1995 et qui a connu son paroxysme en 1997, avec notamment des retombées de cendres sur les territoires voisins (dont la Guadeloupe), et avec, surtout, l'évacuation d'une très large portion de l'île (environ trois quarts du territoire sur 102 km²). Cette crise se distingue notamment par sa durée dans le temps, vu qu'elle se prolonge encore aujourd'hui.

³² En anglais « United Kingdom Overseas Territory ». Le gouvernement Montserratien a ainsi un pouvoir législatif alors que le Gouverneur, représentant de la Reine d'Angleterre exerce un pouvoir exécutif. A l'époque des événements l'appellation institutionnelle était « British Dependent Territory » (territoire dépendant britannique).

La Soufrière Hills est plus précisément un stratovolcan ³³ qui constitue la partie Sud de l'île de Montserrat. Son réveil a mis en indisponibilité les zones menacées, forçant la population à se retrancher sur la partie « sûre ».



Carte 4 : L'île de Montserrat avec l'emplacement de la Soufrière Hills (créée à partir de <https://www.openstreetmap.org/>)

³³ Sa structure s'est constituée avec l'accumulation de coulées de lave, de tephres (fragment de roche solide magmatique) et/ou de pyroclastites (blocs de laves) expulsés au cours des différents stades éruptifs.

Dans le développement qui suit, nous exposerons plus précisément la façon dont ces politiques publiques seront étudiées et notre positionnement méthodologique.

Un institutionnalisme centré sur les acteurs

Notre « pari » méthodologique est d'apporter notre « pierre à l'édifice » du retour d'expérience grâce à des outils spécifiques à l'analyse de politique publique en tant que discipline.³⁴

Notre objectif est de comprendre et d'expliquer le comportement des autorités compétentes lors de la mise en œuvre de la politique de gestion du risque volcanique, en période de crise dans deux espaces à la fois proches et dissemblables.

Par « comportement » on entend la façon dont les autorités ont agi, c'est à dire leur choix de réponse face à des problèmes donnés.

Le sujet porte plus précisément sur les politiques publiques menées en vue de gérer une situation de crise liée à la manifestation d'un risque naturel (le risque volcanique dans notre cas).

Une politique publique se présentant sous « la forme d'un programme d'action propre à une ou plusieurs autorités publiques ou gouvernementales »³⁵, notre problématique ciblée est alors la suivante : Quels programmes d'action ont été choisis par les autorités et pourquoi ?

Il faut donc une grille de lecture pouvant expliquer le choix de ces programmes d'action après les avoir identifiés. Cela revient à s'interroger sur les critères qui ont conduit à ce choix, le contexte et les contraintes dans lesquels il a été fait et également ses finalités.

Outre l'intégration de diagnostics scientifiques sur le phénomène naturel qui est la cause de la crise, nous postulons que le comportement des autorités est susceptible d'être influencé par :

³⁴ L'analyse de politique publique est généralement comprise comme une sous discipline de la Science Politique, mais apparaît comme une discipline presque « autonome » au niveau de son corpus méthodologique, empruntant à de nombreuses autres disciplines telles que la sociologie politique. Elle s'est notamment distinguée en tant que véritable spécialité aux Etats Unis à partir des années 1970 dans le cadre des *policy studies*.

³⁵ DUPUY, F.; et THOENIG, J. C. *L'Administration en miettes*. Le Seuil ed. Paris: , 1985, p.6.

- Le cadre légal et administratif dans lequel sont prises les décisions.
- Les contextes d'action notamment le climat social, le climat politique, économique.
- Les stratégies des autres acteurs notamment les acteurs politiques et les populations.
- Des considérations socio psychologiques propres aux individus et au groupe social.

Ces variables n'ont pas été hiérarchisées dans l'analyse et ne prétendent pas être exhaustives, mais vont de pair avec notre définition du processus décisionnel comme le résultat de l'interaction des stratégies d'acteurs. Ces stratégies seront ainsi influencées par les contextes d'action qui l'encadrent. Les modèles que nous utiliserons pourront nous aider à en savoir plus sur la présence et la portée de l'impact de ces contextes sur l'action des acteurs.

Il faut préciser que les grilles d'analyse que nous utiliserons, du fait qu'elles appartiennent aux *policy studies*, qui n'ont pas vocation à être des grilles de lecture en psychologie et en sociologie, ne sont pas faites pour expliquer en détail les éventuels éléments psychologiques et sociaux ayant influencé la décision. Cependant elles permettront, par leur mention ou l'incapacité des autres éléments à expliquer les stratégies des acteurs à renseigner sur l'effet potentiel de ces facteurs.

La recherche s'effectue dans un objectif de comparaison, la comparaison servant à expliquer les choix, à cibler des hypothèses, à montrer où chercher dans l'objectif de singulariser les réalités ou montrer ce qu'elles ont de commun au-delà de leur singularité.

Il faut pour cela des objets communs à comparer. Or, nous rencontrons ici notre première difficulté avec la problématique générale : Comment avancer des liens valides de cause à effet en prenant comme variable explicative la rationalité des acteurs ? C'est une variable délicate à cause de la multiplicité des contextes dans lesquels les acteurs interagissent.

L'étude de la rationalité des acteurs au sein de l'Union Européenne illustre bien le positionnement actuel de la doctrine en France. Le contexte européen est en effet un terrain d'analyse particulièrement caractérisé par la présence de niveaux multiples. Entre particularismes et comportements communs, l'Europe, en plus d'être une structure juridique est aussi un espace cognitif commun à des acteurs venant de structures différentes. Plusieurs défis se posent alors si l'on souhaite analyser leur stratégie. En France, l'approche des stratégies au sein de l'Union Européenne a longtemps été caractérisée par une dichotomie entre approche sociologique et approche stratégique « classique ». Des structures ou des éléments sociologiques, quels sont les facteurs déterminants ? Il semble que l'option de ne pas

choisir entre ces deux approches soit aujourd'hui privilégiée par les auteurs. En effet, force est de constater qu'on ne peut ni totalement se passer de la sociologie politique, ni se passer de l'analyse des contraintes institutionnelles. On ne peut ainsi pas faire l'économie de l'étude du sens et de sa construction, ni celle de l'impact des contraintes structurelles.³⁶

L'analyse devra être le plus que possible limitée au contexte dans lequel interagissent les acteurs concernés. C'est sur ce point que le modèle d'analyse que nous proposons peut s'avérer utile. En effet ce dernier comprend un volet d'analyse des interactions des acteurs en tenant compte des cadres qui entourent leurs actions et un volet d'analyse du sens qu'ils donneront à ces actions.

L'intention d'un acteur est ici entendue comme un phénomène subjectif qui sera lié aux perceptions, aux préférences, à la réalité perçue, aux relations de cause à effet postulées, à la définition subjective d'intérêts et d'estimations et à la croyance normative de ce qui est bon et approprié.

L'approche choisie se place dans un « juste milieu » entre deux extrêmes : l'approche idéo-synchrétique et l'approche culturaliste.

L'approche idéo-synchrétique a pour postulat qu'il existe des explications universelles à certains phénomènes observables. Elle est surtout utilisée dans les théories économiques néo classiques.

L'approche culturaliste renvoie au contraire à la spécificité de chaque cas. Selon ce postulat il existe ainsi une construction sociale commune de la réalité qui va assurer la convergence des orientations cognitives. Cette construction va modeler et contraindre à travers des normes sociales et des règles institutionnalisées les motivations ou préférence des participants à l'interaction sociale.³⁷

Or, dans la pratique ces deux approches ne sont pas exclusives et échouent dans certains cas à expliquer à elles seules les comportements.

Avec l'importance des contextes nationaux, transnationaux et des autres politiques publiques, une éventuelle validation empirique d'un lien de cause à effet est rendue ardue voire impossible par le décalage entre la multitude de facteurs explicatifs possibles et le nombre

³⁶ JACQUOT, S.; et WOLL, C. « Action publique Européenne : les acteurs stratégiques face à l'Europe ». *Politique Européenne*, 2008, vol. 2, no. 25. pp. 161-192.

³⁷ SCHARPF, F. W. *Games Real Actors Play: Actor-centered institutionalism in Policy Research*. Paul Sabatier ed., Westview Press ed., 1997.

restreint de cas étudiables ³⁸. Il existe des tentatives de quantification à l'aide des mathématiques telles que celle de Charles Ragin avec l'algèbre booléenne, mais il faut beaucoup de cas étudiés pour avoir une validité empirique.

Même en utilisant la comparaison du « système le plus similaire » ou du système « le moins similaire », afin de prendre pour repère les différences ou ressemblances, beaucoup de facteurs de différenciation sont à prendre en compte ne serait-ce qu'au niveau des acteurs (perception, capacités, etc.).

La principale difficulté méthodologique est alors l'inter-influence de plusieurs chaînes causales qui peut créer un labyrinthe inextricable. Ensuite, il y a un risque d'omission de variables, l'analyste n'étant pas omniscient.

Toute prétention à une validation empirique est-elle à proscrire ?

Le cadre d'analyse proposé est basé sur un « institutionnalisme centré sur les acteurs » (*actor centered institutionalism*). Il a été développé par les analystes comparatistes Renate Mayntz et Fritz W. Scharpf pour expliquer la formation et la mise en œuvre de politiques dans les institutions gouvernementales, plus généralement les politiques publiques impliquant une intervention étatique.

Il a pour principale caractéristique d'accorder une « place égale aux stratégies d'action et aux interactions entre des acteurs individuels et corporatistes dotés d'un but et de ressources, et aux effets habilitants, contraignants et formateurs de structures et de normes institutionnelles données (mais variables) ». ³⁹

La grille proposée par Scharpf et Mayntz a ainsi pour vocation de conceptualiser des « processus décisionnels conditionnés par l'interaction d'individus et d'acteurs corporatistes dotés de certaines responsabilités et d'orientation cognitives et normatives spécifiques dans un cadre institutionnel donné et dans une situation extérieure donnée ». ⁴⁰

De ce fait le cadre d'analyse se focalise sur l'influence des institutions sur les perceptions, préférences et capacités des acteurs individuels et corporatistes et leur mode d'interaction.

³⁸ Ibid.

³⁹ “We need a framework that conceptualizes policy processes driven by the interaction of individual and corporate actors endowed with certain capabilities and specific cognitive and normative orientations, within a given institutional setting and within a given external situation.”

Op. Cit. p. 37

⁴⁰ Op. Cit.

Les institutions sont vues selon les courants doctrinaux principaux leur accordant une place privilégiée comme « *des lois qui vont changer de manière effective les coûts et bénéfices qu'un acteur peut attendre en suivant une certaine course d'action* ». ⁴¹

Elles peuvent être aussi entendues comme des règles sociales et des systèmes culturellement stabilisés de sens, mais également comme des entités sociales capables d'action en vue d'accomplir des objectifs. ⁴²

Dans notre analyse les institutions sont entendues comme un ensemble de règles qui structurent les courses d'actions qu'un groupe d'acteurs peut choisir. Il peut s'agir de règles formelles sanctionnées par le système juridictionnel ou l'appareil d'État ; ou de normes sociales sanctionnées par la perte de réputation, la désapprobation sociale, le retrait des corporations et des gains, l'ostracisme, etc...

Les institutions seront aussi les règles qui régissent les acteurs collectifs et corporatistes. Elles définissent « *le membership des acteurs composites et les ressources d'action légales et matérielles dans lesquelles ils peuvent puiser et ainsi le champ de leurs activités légitimes et les pouvoirs des individus qui agissent pour eux, mais aussi les objectifs qu'ils doivent servir et les valeurs qu'ils doivent prendre en considération en déterminant leurs choix* ». ⁴³ Ce sont ces règles qui vont donner forme aux résultats obtenus avec des choix donnés. Les acteurs vont ainsi déterminer leurs préférences au regard des options possibles.

Mais pourquoi les institutions ?

Le postulat pour justifier une approche issue de l'institutionnalisme est que parmi les règles qui organisent, régulent et rendent compréhensible le comportement social, les institutions sont la source d'information fiable, généralisée et publique au sujet des intentions des acteurs

⁴¹ Op; Cit p. 38 , voir aussi:

NORTH, D. C. *Institutions, institutional change, and economic performance*. Cambridge University Press ed. Cambridge, 1990.

OSTROM, E.; GARDNER, R. and WALKER, J. *Rules, games and common-pool resources*. University of Michigan Press ed. Ann Arbor, 1994.

⁴² MARCH, J. G.; and OLSEN, J. P. *Rediscovering institutions: the organizational basis of politics*. Free Press ed. New York, 1989.

⁴³ « They define not only the membership of composite actors and the material and legal actions resources they can draw upon and then the scope of their legitimate activities and the powers of the individuals who act for them, but also the purposes that they are to consider in arriving at their choices ».

SCHARPF, F. W. *Games Real Actors Play: Actor-centered institutionalism in Policy Research*. Paul Sabatier ed., Westview Press ed., 1997, p.39

et ce qu'ils sont supposés attendre les uns des autres.⁴⁴ Elles offrent ainsi un fil conducteur fiable dans l'explication des stratégies, à condition de prendre en compte leurs variations sur les plans transnational et temporel.

Elles sont générées et changées par l'action humaine mais bien que sujettes à des processus de changements complexes, les institutions sont relativement caractérisées par l'inertie de par le coût que leurs changements impliquent.⁴⁵

L'explication par les institutions ne recouvre qu'une partie de la réalité. Toutefois dans une optique d'aide à la décision, les institutions restent un facteur pouvant faire l'objet de modification ou d'amélioration, plus facilement que les idées, intérêts ou valeurs.

On pourra observer par exemple comment une certaine combinaison acteur/institution peut affecter les choix dans l'action publique.

L'Intérêt possible sur le long terme d'un tel cadre d'analyse serait de cibler les dysfonctionnements systématiques et contribuer à l'élaboration d'arrangements institutionnels réduisant les déviations.

Voici plus précisément le cadre d'analyse en lui-même et les éléments que nous utiliserons :

En découpant la politique publique en « jeux », l'analyste peut observer les stratégies des acteurs telles qu'elles sont influencées par les institutions et aussi éventuellement le processus de modification des institutions par les acteurs. Les institutions deviennent ainsi similaires aux « règles » d'un « jeu ».

On part du postulat que les acteurs auront des préférences stables ou changeantes, quand ils sont mis en situation face à un problème public particulier (dont ils seront ou non responsables de la montée). Ils auront ainsi un désir ou non désir de statu quo par rapport aux causes du problème perçu. Ils auront ainsi des courses d'action préférées selon le résultat qu'ils associeront à ces dernières.⁴⁶

Ici le terme « préférences » regroupe les intérêts, les normes, les identités et les orientations d'interaction.

⁴⁴ Ibid, pp 38 à 43.

⁴⁵ HALL, P.; and TAYLOR, R. *Political Science and the three new institutionalisms*. Max Plank Institute for the Study of Societies ed., Cologne ed., 1996.

⁴⁶ SCHARPF, F. W. *Games Real Actors Play: Actor-centered institutionalism in Policy Research*. Paul Sabatier ed., Westview Press ed., 1997.

L'intérêt renvoie à l'intérêt individuel basique (survie, autonomie et croissance).

Les normes sont les attentes normatives vis-à-vis des individus selon ce qui est attendu d'eux dans l'organisation institutionnelle.

L'identité renvoie au sentiment d'appartenance généré au sein du groupe en mettant l'accent sur certains intérêts et buts. Cet aspect renvoie à l'analyse cognitive, comme nous le verrons plus loin.

Le « jeu » sera défini par la combinaison d'une constellation d'acteurs (*actor constellations*) spécifique et un mode d'interaction spécifique.

La constellation décrit les joueurs, leur stratégie d'option, les résultats associés aux combinaisons de stratégies et les préférences des joueurs au sujet de ces résultats.

Dans le souci d'échapper à l'extrême complexité du « qui décide quoi », on se focalise alors sur la catégorie des « décideurs collectifs » c'est-à-dire ceux qui participent directement et nécessairement au processus décisionnel.⁴⁷ Même si l'analyse est simplifiée, l'observation d'un acteur peut mettre en avant la prise en compte d'intérêts d'autres acteurs ne faisant pas partie de ces « décideurs ».

La constellation représente ainsi « ce que l'on sait » sur les acteurs participant au processus d'interaction, leurs capacités, leurs perceptions, leurs évaluations des résultats possibles et le degré de compatibilité des résultats envisagés avec tous ces éléments.

Dans le modèle original, les constellations sont ensuite classées selon leur potentiel conflictuel, ce dernier ayant été pensé pour observer les relations des états entre eux sur la scène internationale et les politiques économiques. Nous passerons sur certaines typologies propres à ce domaine.

En ce qui nous concerne, nous cherchons comme nous l'avons indiqué précédemment à expliquer le comportement des autorités compétentes lors de la mise en œuvre de la gestion de crise, c'est-à-dire leurs choix de stratégie face aux problèmes posés par la situation de crise, dans un contexte d'interaction des stratégies d'acteurs.

⁴⁷ KNOKE, D., and al. *Comparing Policy Networks: Labor policies in The U.S., Germany and Japan*. Cambridge University Press ed. Cambridge:, 1996.

Les individus ajustent ainsi leurs stratégies par rapport à la relation avec les autres parties en place et au comportement passé de celles-ci.

Le modèle d'origine est basé sur un système de comptage de points, inspiré de la théorie des jeux. Ce comptage de points est censé, grâce à une matrice mathématique, quantifier le potentiel impactant des acteurs. Toutefois nous nous baserons surtout, pour un souci de rigueur méthodologique, sur les grandes catégories de mode d'interaction, l'individualisme, la solidarité, la compétition, l'altruisme et l'hostilité.

L'individualisme correspond au cas où les acteurs recherchent leur propre intérêt dans la collaboration.

La solidarité correspond à la configuration où l'intérêt individuel des acteurs est perçu comme étant l'intérêt commun.

La compétition en revanche implique que la satisfaction de l'intérêt d'un acteur se fait au détriment des autres ou d'un autre. Le bénéfice est mesuré par rapport à la perte de l'autre partie.

L'altruisme est caractérisé par le fait que l'acteur ne recherche pas à assurer la satisfaction de ses intérêts mais ceux d'un autre ou de plusieurs autres acteurs.

L'hostilité en revanche renvoie à la situation où l'acteur est prêt à desservir ses intérêts pourvu que les autres acteurs subissent des pertes.

Enfin, l'aspect plus ou moins contraignant des cadres dans lesquels évoluent les acteurs va conditionner leur mode d'interaction.

On distingue plusieurs types de modes d'interaction entre les acteurs qui correspondent à des environnements plus au moins structurés :

L'action unilatérale est plus courante dans les configurations sans structure précise dans lesquelles les acteurs individuels vont interagir les uns avec les autres en l'absence d'une relation pré existante ou d'obligation spécifiée entre eux. Il y a possibilité de conclure des accords mais aussi une liberté de les briser selon l'évolution des intérêts. Un exemple d'institution minimale serait un contrat.

Le jeu coopératif est une configuration d'interaction dans laquelle les acteurs agissent sans accords contraignants et dans l'optique de maximiser leurs intérêts. En théorie, l'acteur reste

conscient de son interdépendance avec les autres et a un savoir complet de la marge de manœuvre des autres joueurs et des résultats qui sont associés à leurs possibilités d'action. Il peut arriver une situation d'équilibre quand les acteurs ne peuvent plus augmenter leurs bénéfices simplement en optant pour une option unilatérale différente de celle qu'ils avaient choisie.⁴⁸

Dans la configuration de coordination négative, un des acteurs peut opposer un veto à l'action d'un autre si la stratégie de ce dernier menace ses intérêts.

Les processus de décisions sont eux aussi l'objet d'une typologie :

La décision par vote à la majorité suppose que les objections d'une minorité peuvent être passées outre. Cette configuration est marquée par un besoin de légitimation qui s'accroît avec l'augmentation des coûts en jeu.

La présence d'une direction hiérarchique implique un modèle d'interaction dans lequel un acteur est capable de spécifier les choix des autres ou d'un autre ou sur certaines prémices de la décision des autres ou de l'autre.

La contrainte est exercée soit à cause d'une légitimation symbolique soit à cause d'un pouvoir lié aux ressources, soit à cause de règles établies.

Nous cherchons comme nous l'avons indiqué précédemment à expliquer le comportement des autorités compétentes lors de la mise en œuvre de la gestion de crise, c'est-à-dire leurs choix de stratégie face aux problèmes posés par la situation de crise.

L'intérêt de l'analyse comparative est a priori de prendre en compte l'ensemble de la politique publique de gestion de crise. Ceci est possible si on découpe le processus décisionnel en plusieurs cellules d'analyse opérationnelles.

Dans un premier temps nous allons ainsi découper la politique publique en plusieurs grandes problématiques, qui serviront de « jeux » de référence pour la comparaison.

Au sein de ces « jeux » nous observerons les acteurs présents et leurs stratégies.

Il s'agira de comparer le contenu des « jeux » d'un cas à l'autre par rapport :

- Aux problèmes soulevés,
- Aux acteurs présents,

⁴⁸ NASH, J. F. « Non Cooperative Games ». *Annals of Mathematics*, 1951, no. 54. pp. 286-295.

- Aux stratégies d'acteurs et à leur influence sur la désignation des problèmes et leur traitement dans le jeu étudié.

Nous sélectionnerons les acteurs à étudier par rapport à leur statut de décideur collectif selon leurs attributions officielles dans le système institutionnel comme point de départ afin de bénéficier d'un fil conducteur fiable. L'observation de l'interaction éventuelle de ces acteurs avec la stratégie d'autres acteurs permettra d'identifier les groupes ne faisant pas partie de cette catégorie mais impactant fortement le processus décisionnel, plus difficiles à identifier.

Le découpage de la politique publique en jeux se fera dans un premier temps grâce à l'utilisation de la première phase d'une grille séquentielle, la grille de Jones.⁴⁹ Au cours de l'analyse préliminaire des données, nous avons en effet eu besoin d'une technique plus précise que la seule définition instinctive de « jeux », dont le découpage est laissé au soin de l'analyste selon ses préférences méthodologiques.

Cette grille est surtout utilisée aujourd'hui de manière heuristique, car elle présente un déroulement de la politique publique, de la perception supposée d'un problème par les autorités à son évaluation, qui relève dans la pratique plus d'un idéal type que d'une réalité systématique. Son sens dans la balistique de la décision (top down) et son caractère centré sur les acteurs administratifs émulent l'exécution classique des politiques publiques dans la plupart des sociétés occidentales ou s'inspirant des modèles occidentaux. Aussi certaines séquences peuvent-elles ne pas exister ou se confondre, ou encore s'inverser. Néanmoins, l'utilisation de cette grille constitue un point de départ utile pour cerner les problèmes principaux qui jalonnent la gestion de crise.

L'identification du problème renvoie au processus par lequel le problème sera porté à la connaissance des autorités publiques. Ce processus se découpe selon Jones en quatre éléments fonctionnels :

- La perception des besoins sociaux par les autorités publiques.
- La définition de ces besoins par les acteurs.
- L'organisation collective des acteurs pour formuler les besoins en demande intelligible pour les autorités publiques.
- Le rôle des organisations d'acteurs dans la transmission des demandes.

⁴⁹ JONES, C. *An introduction to the study of Public Policy*, Third edition. Broché ed., 1 janvier 1984.

Ce sont ici les phases d'identification du problème et de développement de politique publique qui retiendront particulièrement notre attention eu égard à notre problématique. Il faudra prendre garde comme nous l'avons précisé au sens rigide de lecture « top down » induite par l'utilisation de cette grille. L'utilisation d'autres modèles en superposition de ce premier tri permettra ensuite de compléter l'analyse et corriger les biais induits par un découpage séquentiel, que ce soit au niveau de l'identification des acteurs de la décision ou de la dynamique du processus décisionnel.

Pour définir les jeux, nous découperons la politique publique de gestion de crise en plusieurs problématiques générales ayant trait à la gestion du risque volcanique, inspirées par les catégories de la grille de Jones.

Le but est d'obtenir une superposition des modèles par-dessus les données, comme des « calques » permettant de dessiner les contours du processus décisionnel.

Ainsi après un premier tri des données à l'aide du modèle séquentiel, on superposera le modèle *actor centered institutionalism* afin d'affiner l'analyse des stratégies d'acteurs et leur impact les unes sur les autres.

Ce modèle permettra ainsi d'observer les interactions des acteurs à tous les niveaux. Le découpage est plus heuristique que réel, les étapes définies de la construction de la politique publique pouvant, comme nous l'avons précisé, s'inverser ou dans certains cas ne pas exister.

Le découpage analytique se fera donc de la manière suivante :

La phase d'identification du problème correspondra à celle de la perception ou non perception de la menace volcanique.

Les phases de développement et de mise en œuvre de la politique publique correspondront à la phase de traitement du danger, dans un premier temps en ce qui concerne les réponses immédiates. Dans un second temps, nous analyserons le traitement du danger après la mise en œuvre de solutions immédiates.

Les processus décisionnels dans les cas de Montserrat et la Guadeloupe ainsi séparés en modules similaires subiront le même traitement des données.

Ces modules seront par la suite dans un premier temps analysés grâce à notre adaptation du modèle *actor centered institutionalism*.⁵⁰ La mise au jour des interactions de stratégies

⁵⁰ Voir Cadre d'analyse tiré du modèle « *actor centered institutionalism* ».

d'acteurs nous permettra ainsi d'identifier les décideurs n'appartenant pas au groupe prédéfini des « autorités » aux différentes étapes du processus décisionnel.

Par la suite, la lecture des données pourra être complétée grâce à des cadres prenant en compte l'aspect cognitif de la construction des politiques publiques. En effet le contenu des politiques publiques étant porteur de sens, il apparaît nécessaire d'aborder son traitement.

L'analyse du sens apposé aux interactions d'acteurs : Le référentiel de politique publique et le discours de politique publique

Il existe plusieurs cadres disponibles renvoyant à autant de concepts qui tentent d'expliquer le changement dans l'action publique par les changements d'ordre cognitif au sein des groupes d'acteurs. Voici les principaux :

- Le concept de « *groupthink* »⁵¹
- Le concept d'« *advocacy coalitions* »⁵²
- Le concept d'« *epistemic communities* »⁵³
- Le concept de « *Policy learning* ».⁵⁴
- Le concept de « *Référentiel de politique publique* »⁵⁵

Nous avons choisi d'analyser nos données grâce à deux cadres : le concept de référentiel de politique publique théorisé par Pierre Muller et Bruno Jobert et le cadre d'analyse de discours proposé par Claudio Radaelli.⁵⁶

⁵¹ JANIS, I. L. *Groupthink: A psychological study of policy decisions and fiascoes*. Boston: Houghton Mifflin Company, 1982.

⁵² SABATIER, P. A. « An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein ». *Policy Sciences*, juin 1988, vol. 21, no. 2-3. pp. 129-168.

⁵³ HAAS, P. M. « Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination ». *International Organization*, winter 1992, vol. 46, no. 1. pp. 1-35.

⁵⁴ SABATIER, P. A.; and JENKINS-SMITH, H. C. *Policy change and learning: An advocacy coalition approach*. Westview Press ed. Boulder, CO: , 1993.

⁵⁵ JOBERT, B.; et MULLER, P. *L'Etat en action. Politiques publiques et corporatismes*. Presses Universitaires de France ed. Paris: , 1987.

L'objet du concept de référentiel est de saisir les politiques publiques comme un processus de construction d'un rapport au monde.

Le cadre d'analyse puise ses origines dans les travaux de Lucien Nizard et Yves Barel, qui, à l'occasion de l'étude du « Plan » de modernisation de l'administration française (années 60/70) ont analysé la politique publique en l'appréhendant comme le lieu de construction et de diffusion d'une vision du monde.

La position de Nizard consistait à dépasser la vision marxiste de l'État « instrument » aux mains d'une élite et à affiner les apports de la sociologie des organisations « *dans une réflexion plus globale sur l'articulation entre le jeu des acteurs et les structures économiques et sociales qui encadrent ce jeu* ». ⁵⁷ La réalisation de cette articulation est censée se faire grâce à l'étude de la manière dont les groupes sociaux se constituent en acteurs « *en pensant leur position dans le monde* ». ⁵⁸

La notion d'identité est en effet centrale en ce qui concerne le référentiel, car on traite du rapport d'un groupe au monde et à lui-même.

Selon Alain Faure la notion permet d'articuler deux dimensions, la dimension intellectuelle et la dimension du pouvoir. ⁵⁹

Les croyances caractéristiques du référentiel seront « le résultat d'une interaction très complexe entre la place du groupe dans la décision du travail et l'identité construite à partir de cette place. On note que cette grille de lecture a été pensée pour l'analyse d'un type de société particulier, les sociétés industrielles ayant une tendance à la sectorisation.

Deux dimensions sont à prendre en compte : la dimension cognitive (aspect normatif) et la dimension du champ intellectuel : Il s'agit d'une prise de parole et de pouvoir.

Il existe de fortes similitudes avec les notions de représentation sociale et d'idéologie.

Le référentiel se compose de valeurs, de normes et d'algorithmes. Il est intégré et produit par des acteurs appelés médiateurs, qui à l'instar des intellectuels dans la pensée de Gramsci vont opérer un décodage et un recodage du réel dans l'optique d'influer sur la production des

⁵⁶ RADAELLI, C. M.; MAGGETTI, M. and GILARDI, F. *Designing research in Social Sciences*. SAGE Publications Ltd ed., 18 décembre 2012.

⁵⁷ FAURE, A.; POLLET, G. and WARIN, P. *La construction de sens dans les politiques publiques, débats autour de la notion de référentiel*. L'harmattan ed. Paris: , 1995, p.155

⁵⁸ Ibid p.156.

⁵⁹ JOBERT, B.; and MULLER, P. *L'Etat en action. Politiques publiques et corporatismes*. Presses Universitaires de France ed. Paris: , 1987.

différents niveaux de référentiel. Ce travail de médiation opère l'articulation entre l'action des acteurs et la dimension des idées.

Les valeurs, à l'instar du « *deep core* » décrit par Sabatier dans le cadre de sa notion d'*advocacy coalition* ⁶⁰ sont les représentations fondamentales. Elles renvoient à ce qui est bien ou mal, désirable ou à rejeter.

Les normes renvoient à l'écart entre le réel tel qu'il est perçu et tel qu'il est souhaité. Elles constituent les principes généraux, par exemple : « Il faut satisfaire les besoins du marché ».

Les Algorithmes renvoient aux théories d'action ; ils s'expriment en général sous la forme d'hypothèses du type « Si...alors... » ⁶¹.

Les images enfin, sont les représentations liées à un individu ou un groupe d'individus, comme par exemple l'image du « terroriste barbu ».

Le référentiel connaît trois déclinaisons qui correspondent à l'articulation global/sectoriel ⁶²:

- Le Référentiel global est le référentiel correspondant à la société prise dans son ensemble,
- Le Référentiel global sectoriel concerne un secteur en particulier, ce qui le définit par rapport au référentiel global.
- Le Référentiel sectoriel enfin concerne le secteur dans son champ interne.

La politique publique, objet porteur de sens, véhicule également un certain discours qui est une vision des situations passées, présentes et futures.

Les récits ont le plus souvent la forme d'histoires causales ⁶³ qui vont établir des relations causales entre les actions ⁶⁴. Ils ont un début, un milieu et une fin avec « *occasionnellement une conclusion moralisatrice* » ⁶⁵.

⁶⁰ SABATIER, P. A.; and JENKINS-SMITH, H. C. *Policy change and learning: An advocacy coalition approach*. Westview Press ed. Boulder, CO: , 1993.

⁶¹ FAURE, A.; POLLET, G. et WARIN, P. La construction de sens dans les politiques publiques, débats autour de la notion de référentiel. L'harmattan ed. Paris: , 1995.

⁶² MULLER, P. *Les politiques publiques*. Presses Universitaires de France ed. Paris: , 2011.

⁶³ STONE, D. A. « Causal Stories and the Formation of Policy Agendas ». *Political Science Quarterly*, Summer 1989, vol. 104, no. 2. pp. 281-300.

⁶⁴ BANERJEE, S. « Narratives and Interaction Constitutive Theory of Interaction and the Case of the All-India Muslim League ». *European Journal of International Relation*, 1998, vol. 4, no. 2. pp. 178-203.

⁶⁵ GARVIN, T.; and EYLES, J. « The Sun Safety Metanarrative Translating Science into Public Health Discourse ». *Policy Science*, 1997, vol. 30. p. 47-70.

Selon Claudio Radaelli le discours véhiculé par une politique publique peut se découper en plusieurs séquences analysables :

- Un bilan, qui est la description de la situation.
- Une tension dramatique qui est la présentation du problème.
- Un scénario apocalyptique qui décrit le pire scénario si les choses ne changent pas et si rien n'est fait ou si quelque chose de non désiré arrive.
- Un retour sur le présent qui est la proposition de solution au problème.

Ces séquences sont caractérisées par :

- Des acteurs clés.
- Des éléments réduits au silence.
- Des instruments censés permettre la réalisation de la politique publique.
- Un style de politique publique.
- Un environnement de politique publique.
- Un changement de politique publique postulé.

Le discours est ainsi une présentation de la réalité et de ce qu'elle devrait être selon un parti pris choisi, que ce choix soit lié à la perception réelle du locuteur ou à une volonté de « manipuler » la perception du récepteur du discours, dans le but de la modifier ou de la consolider. Le récit peut donc être une ressource utilisée par les acteurs et renseigner sur la structure dans laquelle l'action est circonscrite.⁶⁶

Ainsi on retrouvera un récit dominant qui va encadrer les choix et orienter ou réorienter les préférences. Les récits ont alors pour vocation de faire en sorte que « *leurs récepteurs les intériorisent et en fassent quelque chose* ». ⁶⁷

Ils auront pour fonction de garantir, de certifier et de stabiliser certaines hypothèses sur lesquelles se fondent la prise de décision par rapport à une situation qui est en réalité incertaine et complexe. Ils rendent ainsi les problèmes sociaux « *compréhensibles et accessibles à l'action humaine* » en suggérant « *une série d'action plutôt que d'autres, en établissant un lien entre le présent et le futur* »⁶⁸.

Ils mettent ainsi l'accent sur certaines options qui deviennent plus adéquates que d'autres.

⁶⁶ RADAELLI, C. M., « Logiques et récits de pouvoir et récits dans les politiques publiques de l'Union Européenne », *Revue Française De Science Politique*, 2000, 50^e année, no. 2, pp. 255-276.

⁶⁷ ROE, E. *Narrative policy analysis*. Durham Duke University Press ed., 1994, p.36-37

⁶⁸ Op.cit.

L'auteur reprend l'affirmation de Pierre Muller et Yves Surel selon laquelle le processus de construction d'une matrice cognitive est un processus de prise de parole (production de sens) et de prise de pouvoir (structuration d'un champ de forces).⁶⁹

On retrouve une dialectique entre agent et structure : L'acteur est immergé dans une structure à un moment *T* et cette dernière opère grâce à l'action de cet acteur.

Ce raisonnement est le raisonnement pivot de l'analyse cognitive des politiques publiques, qui est tout d'abord une tentative d'expliquer le changement de l'action publique : « *la composante cognitive d'une politique publique est institutionnalisée si, et seulement si, elle est intériorisée et reproduite par les acteurs concernés, qui vont se conformer à des paradigmes d'interprétation partagés et rester attachés à un discours commun* »⁷⁰ en vue « *d'accorder une même signification à l'action* ». ⁷¹

Les changements sont ainsi causés par des configurations d'acteurs (individuels, comparatifs ou collectifs) ayant une capacité d'action institutionnelle, des compétences et des pouvoirs de veto.⁷² Les récits ne doivent donc pas selon Radaelli être étudiés indépendamment des acteurs qui les utilisent comme ressources, d'où l'importance de l'environnement qui les encadre.

Ainsi le pouvoir d'un récit peut être renforcé par un environnement favorable bien qu'il ne soit pas déterminé par cet environnement.⁷³ Les récits revêtent donc un double aspect : Ils sont un outil de production de pouvoir et un facteur de modification de la structure des institutions.

Les deux grilles d'analyse cognitive présentées ont l'avantage d'être compatibles.⁷⁴

En effet, le référentiel est composé d'éléments qui peuvent être dégagés grâce à une analyse discursive. Inversement, l'analyse des images, valeurs et algorithmes véhiculés dans les discours, dans ce qui est dit et tu, permettrait d'analyser ce qui est promu et ce qui est écarté dans le récit. Aussi, les récits politiques doivent être rattachés à des acteurs particuliers, à des

⁶⁹ MULLER, P.; and SUREL, Y. *L'analyse des politiques publiques*. Montchrestien ed. Paris: , 1998.

⁷⁰ RADAELLI, C. M. « Logiques et récits de pouvoir et récits dans les politiques publiques de l'Union Européenne ». *Revue Française De Science Politique*, 2000, no. 2. pp. 255-276, p.226

⁷¹ Ibid.

⁷² SCHMIDT, V. A.; and SCHARPF, F. W. « Europeanization and Domestic Structural Change, A Question of Fit? », texte présenté à la Conférence sur l'eupéanisation et les nouvelles politiques publiques. Florence ,Institut Universitaire Européen ed., 19-20 juin 1998.

⁷³ RADAELLI, C. M. « Harmful Tax Competition in the European Union: Policy Narratives and Advocacy Coalitions ». *Journal of Common Market Studies*, décembre 1999, vol. 37.

⁷⁴ RADAELLI, C. M. « Logiques et récits de pouvoir et récits dans les politiques publiques de l'Union Européenne ». *Revue Française De Science Politique*, 2000, no. 2. pp. 255-276.

stratégies politiques et à des champs de pouvoir qui relèvent d'un travail intellectuel tel que l'envisage le cadre conceptuel du référentiel.⁷⁵

De plus elles sont aussi compatibles avec un modèle axé sur l'étude des stratégies d'acteurs à la lumière des institutions qui les encadrent, puisqu'elles font toutes les deux une place importante à l'influence de contraintes institutionnelles sur la construction du cadre cognitif et l'influence de ce cadre sur les institutions qu'il contribue à façonner.

Dans le cas du traitement cognitif, ce sont les éléments composant les grilles d'analyse qui serviront d'unité de points de repère pour la comparaison.

Ainsi dans le cas de l'analyse de discours, les discours analysés seront comparés en fonction du « récit » qu'ils présentent et des caractéristiques liées à la (aux) politique(s) publique(s) à laquelle (auxquelles) ils se rattachent.

Ainsi, dans notre étude en ce qui concerne la structure du récit, les unités de comparaison seront :

Le bilan, la tension dramatique, le scénario apocalyptique et le retour sur le présent.

Tandis qu'en ce qui concerne le type de politique publique auquel est rattaché le discours, les récits seront comparés par rapport à l'acteur clé présenté, ce qui est réduit au silence, les instruments de réalisation présentés, le style de politique publique, l'environnement de la politique publique et le changement de politique publique éventuellement annoncé.

De même, pour comparer les éventuels référentiels de politique publique, ce sont les valeurs, normes, algorithmes et images qui seront comparés.

Les sources analysées seront ainsi des discours des autorités publiques en direction des populations ou des médias, des acteurs de la société civile ou d'autres autorités. Ces données seront utiles pour dégager des configurations des récits de politique publique mais aussi pour repérer d'éventuels référentiels.

L'allocation est le style le plus facilement repérable, mais d'autres formes de discours, moins directes devront être prises en compte. Nous avons donc choisi d'analyser de manière systématique les déclarations des autorités au sujet de la crise quel que soit le contexte.

⁷⁵ FAURE, A.; POLLET, G. et WARIN, P. *La construction de sens dans les politiques publiques, débats autour de la notion de référentiel*. L'Harmattan ed. Paris :, 1995.

Les sources de données seront principalement les archives de presse, radiophoniques ou télévisuelles, les archives administratives, les archives scientifiques et les interviews d'acteurs sélectionnés selon les besoins d'information.

Il faudra comparer les sources en prenant soin de constituer des corpus selon :

- Le support.
- Le public destinataire.
- Le locuteur.
- La période dans la chronologie de la crise.
- Le territoire concerné.

Les modèles présentés bien que complémentaires ne sont pas dépourvus d'écueils méthodologiques que nous chercherons à contourner.

Une première difficulté du cadre est l'observation des données ayant trait aux préférences des acteurs et à l'orientation de leurs stratégies, il est nécessaire de faire intervenir des explications basées sur la subjectivité.

Or, les préférences subjectives ne peuvent pas être directement observées. La reconstruction des données subjectives est très difficile et implique une recherche empirique intensive. De plus, les acteurs ne sont pas omniscients, ils ont une vision partielle du réel, conditionnée par une époque particulière et une configuration institutionnelle spécifique.⁷⁶ Si l'on retient la proposition de la rationalité limitée, les acteurs d'une même unité partagent un degré de connaissance et d'ignorance similaire.

Il y a aussi un risque d'observer au moment où les interactions significatives se forment. Si l'observation de faits passés permet d'éviter ce dernier écueil, cette configuration empêche en revanche l'observation directe et fait reposer la collection de données empiriques essentiellement sur le travail d'archives.

La tâche de la collection de données est facilitée quand les débats entre les acteurs sont soumis à des routines institutionnalisées et archivées. Les archives publiques fournissent par exemple une bonne alternative aux interviews et à l'observation directe. Cette méthode sera notamment utilisée pour notre analyse.

Pour des raisons de simplification, on postulera que l'acteur est capable d'évaluer les résultats possibles et atteignables en fonction de ses préférences. Ce postulat revêt une forme

⁷⁶ GOLDSTEIN, J.; and KEOHANE, R. O. « Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions and Political Change ». GOLDSTEIN, J.; and KEOHANE, R. O. eds., Cornell University Press ed. Ithaca: , 1993. *Ideas and Foreign Policy: Analytical Framework*, pp. 3-30.

heuristique qui vise à tempérer le fait que dans la réalité empirique, un acteur n'a pas forcément une connaissance nette et précise des options à la disposition des autres.

Enfin, la découverte du sens du récit demande une certaine homogénéité dans les sources de données. La documentation de base est constituée d'entretiens et d'énoncés prélevés dans des sources jugées pertinentes. L'objectif est de découvrir le récit dominant et son sens pour ensuite procéder à la formulation d'une synthèse « *méta narrative* ». ⁷⁷

Nous prendrons en compte cet élément en constituant des corpus selon le support utilisé, le public destinataire, le locuteur, la période chronologique de la crise et le territoire concerné.

Le référentiel quant à lui reste un concept assez flou, se rapprochant de la notion. Il revêt l'aspect d'une « *connaissance intuitive, synthétique et assez imprécise* » qui partage des similitudes avec les notions de représentation sociale et d'idéologie. ⁷⁸

Or l'étude des représentations sociales est une discipline à part entière. Il existe ainsi un risque pour l'analyste de faire de la sociologie de l'action sociale sans expliciter sa démarche et sans être armé de grilles d'analyses spécifiques. Il y a également un risque de se diriger vers une interprétation fonctionnaliste de l'action publique, qui mettrait l'accent sur « *des alliances partielles entre quelques groupes sociaux et les mécanismes hégémoniques qui assurent la domination* ». ⁷⁹

Nous prenons en compte ces éléments en optant pour une application souple des cadres. Ils sont avant tout envisagés comme une boîte à outil permettant de saisir les dynamiques cognitives du processus décisionnel, dynamiques qui pourraient expliquer le comportement des acteurs là où l'analyse stratégique apparaîtra insuffisante.

L'analyse comportera ainsi une explication du processus du point de vue de l'observation des dynamiques stratégiques et une explication du point de vue cognitif.

⁷⁷ RADAELLI, C. M. « Logiques et récits de pouvoir et récits dans les politiques publiques de l'Union Européenne ». *Revue Française De Science Politique*, 2000, no. 2. pp. 255-276, p. 258.

⁷⁸ MÈREAUX, O.,. « La construction du sens dans les politiques publiques, débats autour du référentiel ».

FAURE, A.; POLLET, G. et WARIN, P. eds., L'harmattan ed. Paris: , 1995. *Référentiel et représentation(s) sociale(s) et idéologie. Remarques à partir d'une application du référentiel à la politique de l'emploi.*, p.49-50

⁷⁹ Ibid. p.68.

Nous verrons ainsi que l'orientation de l'action publique apparaît le long de la crise comme fortement impactée par l'interaction des stratégies des acteurs ; avec une tension entre les niveaux local et « *métropolitain* » ⁸⁰ (première partie). Il semble que les stratégies de communication avec le public et l'articulation entre expertise et décision aient été influencées par des matrices cognitives. Ces matrices sont liées aux modes de gouvernance propres aux sociétés étudiées. On note également un fort impact de l'enjeu de légitimation de la décision (deuxième partie).

⁸⁰ Nous employons ce terme afin de décrire le lieu commun entre les cas d'étude eu égard à la présence d'un état qui constitue un « centre » administratif national pour le cas de la Guadeloupe et de la France et un gouvernement chapeautant l'exécutif d'un autre gouvernement dans le cas de la Grande Bretagne et de Montserrat. Il ne s'agit bien entendu pas d'employer la notion au sens colonial du terme.

Première partie : L'orientation de l'action publique : le produit de l'interaction des stratégies d'acteurs dans un contexte de confrontation entre intérêts locaux et intérêts « métropolitains ».

La gestion d'un risque naturel à l'initiative des autorités publiques présuppose que le risque a été pris en compte par les autorités. En théorie, la perception par des experts d'un danger potentiel entraînerait une réaction visant à prendre des mesures d'anticipation et de surveillance des événements. Notre analyse tend à démontrer que l'émergence d'une surveillance du risque volcanique sur les territoires de Guadeloupe et Montserrat a été conditionnée par une conjonction de facteurs ; à savoir la réalisation de manifestations perçues comme dangereuses, la présence de demandes en provenance des communautés d'experts et l'existence de conditions de faisabilité administratives favorables. Ces éléments offrent des pistes pour l'explication des dysfonctionnements tels que l'absence apparente de réaction des autorités en début de crise comme cela fut le cas à Montserrat (Chapitre 1). L'action publique a également été fortement impactée dans les deux cas par une tension entre la stratégie des acteurs au niveau local et celle des acteurs politiques et sociaux aux niveaux métropolitains (Chapitre 2).

Chapitre 1 : La prise en compte du risque volcanique sur les territoires de Guadeloupe et de Montserrat : un processus conjoncturel.

La réalisation effective de phénomènes naturels perçus comme vecteur de danger semble être un élément important dans l'émergence d'une nécessité de rationaliser le risque. Toutefois cet élément ne semble pas être suffisant pour déclencher l'émergence des politiques publiques, ni leur continuité, malgré son fort potentiel catalyseur (1). En effet, d'autres facteurs jouent un rôle clé dans le déclenchement de l'action publique, notamment la présence d'un travail de médiation issu des communautés d'experts (2) et les conditions de faisabilité administrative et technique relatives à la mise en œuvre des mesures (3).

1) La survenance de manifestations naturelles : une condition nécessaire mais insuffisante.

C'est l'éruption meurtrière de Saint Pierre en Martinique (1902) qui a marqué les débuts de la volcanologie d'observatoire à l'échelle mondiale.

La catastrophe de Saint-Pierre a en effet impressionné le grand public ⁸¹, ayant été largement relayée à travers le monde par voie de presse. Outre l'effroi causé par les pertes humaines (estimées à 40 000 personnes) et économiques (Saint-Pierre était alors la capitale économique de la Martinique), des rumeurs à propos des raisons du sinistre dénouement émergèrent. Ainsi, au lendemain du drame, une controverse politique éclata : la rumeur voulait que « Paris » ⁸², à travers le gouverneur de la Martinique, Louis-Marius Mouttet, envoyé sur place, ait fait pression pour cacher la dangerosité de la situation, afin que la population reste dans la zone dangereuse en vue des élections législatives du 11 mai. Aujourd'hui, les travaux d'Histoire, notamment ceux de Léo Ursulet tendent néanmoins à prouver que le véritable drame de Saint Pierre n'a pas été un complot politique dont le gouverneur (qui périt avec sa

⁸¹ Le courrier de la Guadeloupe, n° du 23 mai 1902.

⁸² On entend ici le gouvernement central, le terme était alors communément utilisé dans les témoignages d'acteurs à ce sujet. Voir notamment les témoignages recueillis par Jean Hess dans *La catastrophe de la Martinique ; notes d'un reporter.*, Paris, librairie Charpentier et Fasquelle, 1902.

femme) aurait été l'instrument, mais l'incapacité des autorités à interpréter correctement les signes annonciateurs de l'éruption.⁸³ La commission nommée par Louis-Marius Mouttet n'avait en effet aucune compétence en matière de volcanologie, et avait pour principale mission de rassurer la population.

Les autorités tentèrent ainsi de comprendre ce qui s'était passé, et le 23 juin 1902 l'Académie des sciences envoya une commission pour étudier le volcan jusqu'au 31 juillet. Cette commission retourna sur place d'octobre 1902 à juin 1903.

Un observatoire rudimentaire fut installé à l'initiative du géologue Alfred Lacroix, qui s'était livré à une véritable investigation dans l'île, afin de surveiller la croissance du dôme et l'activité des « nuées ardentes » (nom proposé par Lacroix pour décrire les écoulements pyroclastiques). Toutefois, les signes d'activité ayant décliné et disparu en apparence à partir de 1903, ce dernier cessa de fonctionner en 1925. C'est à la suite d'une nouvelle éruption qui s'étala entre les années 1929 et 1932 qu'un nouvel observatoire fut construit.

Le risque volcanique a été ensuite quelque peu oublié, son absence des agendas publics coïncidant avec une absence de catastrophes. En revanche, l'Institut de Physique du Globe de Paris comportait dès 1921 un bureau central sismologique pour « la France et ses colonies ». Cette particularité semble être une reconnaissance du risque sismique dans ces territoires suite à une manifestation catastrophique : en effet, la Guadeloupe a connu en 1843 un tremblement de terre de magnitude 7,5 environ, qui a détruit partiellement la ville de Pointe-à-Pitre et endommagé d'autres villes, laissant un bilan meurtrier (environ un millier de morts). Cet événement connu d'ailleurs un retentissement au-delà des frontières de la France de par sa dimension tragique et l'importance des moyens mobilisés pour diffuser la nouvelle.⁸⁴

L'installation d'observatoires fut beaucoup plus tardive dans les autres territoires français concernés par le risque volcanique, à savoir la Guadeloupe et la Réunion.

Dans le cas de la Réunion, on retrouve la dynamique selon laquelle la présence d'une manifestation perçue comme dangereuse a servi de catalyseur pour la création des installations locales. En effet ce n'est qu'en 1979, après l'éruption de 1977 qui détruisit partiellement Piton Sainte Rose que les autorités et le CNRS décidèrent de la construction d'un observatoire à la plaine des Cafres, dont la gestion fut confiée à l'IPGP. C'est en 1980 que les premiers éléments du réseau de surveillance ont été installés, soit une cinquantaine de

⁸³ URSULET, L. *Le désastre de 1902 à la Martinique (l'éruption de la Montagne Pelée) et ses conséquences*. L'harmattan ed. Paris: , 2002.

⁸⁴BEGOT, D. Les catastrophes naturelles aux Antilles : D'une Soufrière à une autre. YACOU, A. ed., Editions Karthala ed. CERC: , 1999. « *L'imaginaire de la catastrophe : l'imaginaire de la catastrophe : l'iconographie du tremblement de terre de 1843 à la Guadeloupe* ».

stations géophysiques. Les signaux détectés sont ainsi retransmis à l'observatoire par l'intermédiaire de relais.

Le cas de la Guadeloupe, comme nous le verrons semble échapper à ce cas de figure.

Dans le cas de Montserrat il apparaît que la survenance de manifestations volcaniques a joué un rôle assez marginal dans l'émergence des unités de recherche, en revanche la survenance de manifestations sismiques a joué un rôle clé dans la mise en place d'un réseau de sismographes qui sera utilisé pour la détection du réveil de la Soufrière Hills.

En effet, dans les années 1930,⁸⁵ une crise sismo-volcanique survint à Montserrat. Vingt ans après, dans les années 50-51 une crise sismique causa des dommages à Saint Kitts et Nevis. Le Colonial Office, qui était alors l'organe du gouvernement britannique responsable de la gestion des colonies, sollicita l'avis de scientifiques et consulta le chef du département de géodésie et de géophysique de l'université de Cambridge, Le Docteur Gerald Lenox Conyngham. Ce sera un étudiant chercheur de son département, Patrick Willmore, qui sera affecté au projet. Il est connu en sismologie comme l'inventeur du sismomètre Wilmore. Il fabriquera dans la précipitation des enregistreurs de chocs simples, qui seront prêts à être utilisés sur le terrain en 1951.

Après l'installation de ce premier réseau de sismographes, c'est la survenance en 1954 d'un séisme de magnitude 6, 5 dans la côte Nord de Trinidad, causant la mort d'une personne, qui attirera l'attention des autorités sur l'importance des études sismologiques.⁸⁶

En conclusion, l'émergence d'une politique de gestion du risque volcanique a bénéficié de la survenance de manifestations naturelles en ce qui concernait l'installation d'instruments dans le cas de la Martinique, la Réunion et dans une certaine mesure Montserrat si l'on prend en compte les manifestations strictement sismiques. Elles n'expliquent cependant pas l'émergence des installations en Guadeloupe, comme nous le verrons, et il n'y a pas eu de présence d'observatoire local à Montserrat avant 1995. Ainsi dans le cas des territoires étudiés c'est surtout l'intervention d'un acteur scientifique inscrite dans un contexte favorable qui permettra de maintenir et d' étoffer les moyens de surveillance. Cette dynamique caractérise particulièrement le cas de la Guadeloupe.

⁸⁵ http://members.tripod.com/mts_96/mts_volc1930s.html

⁸⁶ <http://www.uwiseismic.com/Downloads/ChronologicalTable.pdf>

2) Le rôle des communautés d'experts dans l'émergence et le maintien des moyens de gestion du risque volcanique dans les caraïbes anglophone et française.

Les communautés d'experts tiennent un rôle particulier en ce qui concerne la gestion des risques dans nos sociétés (A). Dans le cas de la Guadeloupe et de Montserrat, ces communautés ont effectué un travail de définition et de promotion de la nécessité du traitement des risques naturels (dont le risque volcanique, qui nous intéresse) dans des contextes politiques favorables (B).

A) Les experts : rôle et identité dans la gestion de crise.

La notion d'expertise suppose une distinction traditionnelle entre savoirs profane et expert.⁸⁷ Objet de nombreux débats, cette notion peut varier d'un groupe social à l'autre. Pour retenir une définition générale, on qualifie d'expert soit « une personne dont la profession consiste à évaluer la valeur de quelque chose » soit une personne « apte à juger quelque chose », un « connaisseur ».⁸⁸

Dans le cas de la catégorie d'acteur qui nous intéresse dans cette analyse, l'expert revêt l'identité d'un expert consulté par les autorités publiques pour son savoir en tant qu'outil d'aide à la décision.

En effet, dans nos sociétés le risque s'accompagne d'une volonté de prévention et d'un refus de la fatalité. Véritable enjeu de société, il peut devenir une source de vulnérabilité pour les autorités en cas d'absence d'anticipation suffisante.⁸⁹

⁸⁷ BERREBI-HOFFMAN, I.; et LALLEMENT, M., « A quoi servent les experts ? ». *Cahiers Internationaux De Sociologie*, 2009, vol. 1, no. 126. pp. 5-12.

⁸⁸ Définition du dictionnaire Larousse.

⁸⁹ LE BRETON, P. *Sociologie du risque*. Presse Universitaire de France ed. Paris : , 2012.

Cette volonté de prévention s'accompagne de la sollicitation par les autorités de groupes d'experts dans la résolution des problèmes.

En conséquence en France comme au Royaume Uni l'expertise est confiée dans le cadre des risques naturels à des équipes issues des réseaux universitaires.

C'est depuis la deuxième guerre mondiale que l'expertise s'est fait une place en tant qu'outil d'aide à la décision et que « *fonctionnaires, militaires et politiciens s'orientent dans l'exercice de leurs fonctions publiques, d'après des conseils qui sont scientifiques au sens strict de ce mot* ». ⁹⁰ Il s'agit selon J. Habermas d'une nouvelle étape de la « rationalisation » dont parlait Max Weber dans les états « modernes ».

Cette rationalisation intervient dans le cadre des risques naturels à la fois au niveau de l'interprétation du phénomène et au niveau de la gestion de ses possibles conséquences, ce qui englobe à la fois les experts proprement scientifiques et les experts administratifs.

Dans notre étude, l'étiquette « experts » regroupe ainsi les personnels scientifiques affectés à l'étude des phénomènes naturels en cause et les membres de l'administration s'intéressant à la gestion des crises pouvant être engendrées par ces phénomènes.

Nous postulons dans cette analyse que les groupes d'experts, forts de leur place dans le processus décisionnel et de leurs accès aux sphères de décision, ont effectué un travail de sensibilisation des autorités au concept de risque naturel et dans les cas qui nous intéressent, aux risques volcaniques.

La notion de référentiel de politique publique permet une appréhension conceptuelle de ce mécanisme à travers le concept de médiation. Pour rappel, le référentiel, composé de valeurs, de normes et d'algorithmes est intégré et produit par des acteurs appelés dans le modèle « médiateurs », qui vont opérer un codage et une retranscription du réel pour définir ou redéfinir leur identité par rapport à leur groupe et au groupe social (et donc au référentiel global), ainsi que les règles qui touchent à leur secteur d'activité. ⁹¹

Dans nos cas d'études nous pouvons identifier des traces de l'effet de cette médiation au niveau de la création des installations et structures dont dépend la gestion des risques naturels sur les territoires concernés et plus précisément la gestion du risque volcanique. Ces interventions issues du groupe des experts majoritairement scientifiques ont été encadrées par un contexte politique favorable à leur action.

⁹⁰ HABERMAS, J. *La technique et la science comme "idéologie"*. Gallimard ed., 1973, p.98

⁹¹ De plus, ce travail de définition redéfinition touche aussi la place du secteur d'activité par rapport au système social global.

B) Un travail de médiation dans un contexte politique favorable.

Dans nos cas d'étude nous trouvons des contextes politiques favorables à la prise en compte du risque volcanique. Dans le cas français on note un essor des sciences naturelles qui sera accompagné par l'émergence au niveau international de politiques de prévention des risques naturels (a). Dans le cas anglais on observe également une volonté de promouvoir l'essor des sciences de la terre en particulier dans les colonies en voie d'émancipation. Cette dynamique sera maintenue par l'effort des communautés scientifiques (b).

a) *Le cas Français : l'influence de l'essor des sciences naturelles et de l'émergence de la prévention des risques naturels au niveau international.*

Un regard sur les contextes cognitifs en présence à l'occasion des émergences des instituts nous permet d'opérer une première identification des contextes d'émergence des établissements de recherche dont dépendent les observatoires ultramarins. Ces créations semblent s'inscrire en conjonction avec la présence d'un ensemble de normes tendant à la valorisation des sciences de la terre comme outil de développement de la puissance militaire française.

Le développement des sciences dites dures et la consécration du paradigme positiviste en France s'inscrit dans un processus d'institutionnalisation des domaines scientifiques, au sein tout d'abord des grandes institutions telles que l'Académie française (fondée en 1666), puis du milieu universitaire. La France est en effet une des premières puissances à avoir créé des institutions scientifiques, cela dès le XVI^{ème} siècle, avec la fondation du Collège de France, ouvert par François 1^{er}.

Voyons les principaux établissements concernés directement ou indirectement par les événements de 1976 et leurs origines.

L'Institut de physique du globe de Paris (IPGP) était à l'époque un établissement public à caractère scientifique culturel et professionnel.⁹² Il avait (et a toujours) pour mission l'observation des phénomènes naturels et notamment l'étude des risques naturels, qui comporte la responsabilité de surveillance des trois volcans actifs français : La soufrière de Guadeloupe, la Montagne Pelée de Martinique et le Piton de la fournaise à la Réunion.

La création de l'Institut de physique, qui se divisera par la suite en plusieurs instituts (Paris, Strasbourg, Pic du Midi, Puy de Dôme, Tamanrasset) remonte à 1921. Elle s'inscrit dans le développement des instituts de recherche météorologique et a pour premier modèle les observatoires astronomiques de l'époque. Ses fondateurs, les géophysiciens Charles Maurain et Edmond Rothé militèrent pour sa création auprès des autorités alors qu'un établissement similaire avait été créé en Alsace Lorraine par les autorités Allemandes quelques décennies plus tôt. Outre l'éventuelle considération politique d'une telle démarche eu égard à la rivalité franco-allemande, il s'agissait de développer l'étude du magnétisme terrestre. Cette démarche était portée par une volonté des fondateurs de promouvoir la météorologie et plus particulièrement la sismologie en tant que sciences d'avenir.⁹³

On peut ainsi postuler la formulation d'un algorithme selon lequel les sciences naturelles étaient présentées comme un atout pour développer les capacités de la France, qui vient se greffer à un algorithme selon lequel la France ne devait pas se laisser dépasser dans le domaine scientifique par l'Allemagne.

Le Centre National de la recherche scientifique (CNRS) a été créé par un décret du président de la République Albert Lebrun le 19 octobre 1939. Cette création s'inscrit elle aussi dans la logique d'effort scientifique de guerre. En effet, la France déclarait au mois de septembre la guerre à l'Allemagne nazie après l'invasion de la Pologne. Surtout, de nombreuses initiatives en faveur d'une coordination de la recherche ont été prises sous la 3^{ème} République. Ces initiatives se sont multipliées grâce à l'effort dans les années 1930 de savants illustres tels que le prix Nobel de physique Jean Perrin. Ce climat politique favorable s'est poursuivi avec l'arrivée au pouvoir du général De Gaulle et l'avènement de la 5^{ème} République, la recherche étant devenue une priorité nationale. Pendant cette période les budgets ont été doublés et un comité interministériel de la recherche a vu le jour. En 1966 la création des laboratoires

⁹² Il a depuis 1992 le statut de grand établissement à vocation de recherche.

⁹³ ROTHE, E., Bulletin de la Société des amis de l'Université de Strasbourg, 3, juin 1921

associés a permis au CNRS de soutenir des laboratoires universitaires auxquels il est lié par contrat.

Dans les années 70, cette ouverture s'est étendue à l'industrie avec la création en 1975 d'un département de sciences pour l'ingénieur.

Le Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM) est un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) français. Il constitue « l'Etablissement public de référence dans le domaine des applications des Sciences de la Terre pour la gestion des ressources et des risques »⁹⁴ et est placé sous la tutelle des ministères de la Recherche, de L'Industrie et de l'Environnement. Outre une activité de recherche son activité de Service Public regroupe « *l'ensemble des actions d'observation et d'expertise en appui aux politiques publiques effectuées pour le compte de l'État, d'établissements publics ou de collectivités territoriales* ». ⁹⁵ Il a été créé en 1959 par la fusion du Bureau des recherches géologiques, géophysiques et minières (BRGGM), des services miniers d'Outre-mer et du Bureau minier de la France d'Outre-mer (BUMIFOM, créé en 1948).

Fondé en Septembre 1967 par l'astrophysicien Jean François Denisse, l'Institut National d'Astronomie et Géophysique (INAG), appartenait à la catégorie des instituts nationaux du C.N.R.S. Il ne s'agissait pas d'un institut de recherche, il avait pour mission de développer et coordonner les recherches en astronomie et en géophysique menées par les organismes de recherche français. Plus précisément, il exécutait pour le compte des établissements qui lui étaient rattachés les opérations que les laboratoires universitaires et ceux du CNRS n'étaient pas en mesure de mener à bien dans le cadre de leur réglementation. L'INAG est depuis 1985 devenu l'Institut National des Sciences de L'Univers, (INSU) et a pour mission d'« *élaborer, de développer et de coordonner les recherches d'ampleur nationale et internationale en astronomie, en Sciences de la Terre, de l'océan et de l'espace qui sont menées au sein des établissements publics relevant de l'éducation nationale, et au sein du CNRS* ». ⁹⁶

Nous pouvons ainsi voir que les principaux établissements font partie d'un réseau d'instituts reliés à l'appareil étatique qui s'est développé d'une part à la faveur d'une politique de

⁹⁴ <http://formation.brgm.fr/>

⁹⁵ Ibid.

⁹⁶ <http://www.insu.cnrs.fr/node/387>

valorisation de la recherche et d'autre part grâce à l'action de scientifiques renommés faisant partie des réseaux universitaires et ayant accès aux sphères décisionnelles.

Ce travail de « lobbying » se retrouvera au niveau des départements français d'outre-mer concernés par le risque volcanique.

Comme mentionné précédemment, dès le début du 20^{ème} siècle avec la catastrophe de Saint-Pierre en 1902, c'est à l'initiative d'un scientifique venu étudier le phénomène, Alfred Lacroix, que les autorités ont établi un premier observatoire, tout d'abord provisoire, en Martinique. Reconstitué en 1925, son réseau fut modernisé après l'éruption phréatique de la Soufrière (Guadeloupe) de 1976 à 1977. Cet observatoire est relié à l'IPGP et se nomme aujourd'hui « Observatoire volcanologique et sismologique de Martinique ».

Le Laboratoire de physique du globe de Saint Claude ou Observatoire volcanique de la Soufrière a été créé en 1950 après acquisition par l'IPGP de la propriété du Parnasse dans les hauts de Saint Claude, sous l'impulsion du géologue Edmond Bruet. L'année de sa création, son équipement se résume à deux sismographes Maïnká Som. En 1956, (la même année avait lieu une éruption phréatique du volcan La Soufrière) la cave sismique est équipée de sismographes électromagnétiques. En 1964 le bâtiment rénové est équipé d'un véritable réseau sismique, les stations sont alors reliées à l'observatoire par câble. En 1975 certaines seront reliées par télétransmission. C'est grâce à ce réseau que sera détectée la crise sismique d'origine volcanique. Déménagé en 1993 dans des locaux neufs sur le Hoëlmont (à 9 km au Sud de la Soufrière), Il fut rebaptisé en 2001 « Observatoire volcanologique et sismologique de la Guadeloupe », de par son implication grandissante en matière de sismologie.

Un service de volcanologie à l'IPG fut créé en 1973, suite au rapport de Georges Jobert alors directeur de l'institut, et Haroun Tazieff, directeur de Recherche CNRS au Commissariat à l'Energie Atomique à l'intention de l'INAG qui finança en partie le projet.

Cette création semble intervenir dans un contexte de redéfinition des méthodes de surveillance des volcans. En effet, en 1972 l'UNESCO (*United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*) avait mis en place un programme d'étude sur les risques naturels et les moyens de protection contre ces risques.

En conséquence, dans une série d'ouvrages consacrés aux sciences de la terre, l'organisation internationale avait établi et publié un huitième volume intitulé « *The Surveillance And Prediction of Volcanic Activity* » (la surveillance et la prévision de l'activité volcanique).

L'objectif de cet ouvrage était de passer en revue les derniers progrès réalisés et de donner une description et une évaluation des méthodes et techniques d'observation (physiques et cliniques) applicables aux volcans « actifs » et « assoupis ».

En ce qui concernait les volcans français, un séminaire tenu à Saint Claude et Saint François en Guadeloupe du 28 juin au 2 juillet 1974, avec, précise le rapport, « *l'aimable collaboration du gouvernement français* »⁹⁷ a été l'occasion de poser ce qui semble être plusieurs normes et algorithmes novateurs en matière de politique publique de gestion du risque volcanique dans la « zone caraïbe ». Le premier objectif affiché était de « *rassembler les personnalités qui participent activement aux recherches sur les volcans actifs* ».⁹⁸

La norme sous-tendue par cet objectif était ainsi qu'une coopération des experts dans la zone caraïbe était souhaitable. Le second objectif affiché était d'« *examiner et discuter les divers problèmes pratiques que pose la mise en œuvre de systèmes de surveillance des volcans dans une région tropicale* » et « *procéder à des échanges de vues sur l'interprétation des données d'observation* ».⁹⁹

Comme dans le cas de la Martinique et de la Réunion, la nécessité de surveillance des volcans en activité dans la Caraïbe anglophone a été mise en avant à cause de la perception d'un danger ; suite à des manifestations naturelles. Toutefois c'est grâce aux demandes et au travail des équipes affectées à la surveillance des phénomènes notamment sismiques et volcaniques, dans des contextes de politique publique favorables que les installations seront maintenues et étoffées.

b) Le cas Anglais : Une dynamique créée par la volonté de promouvoir l'enseignement des sciences naturelles et maintenue par les demandes des scientifiques.

Le *Seismic Research Unit* a été créé grâce au programme de *Colonial Development and Welfare* établi en 1952 par le gouvernement britannique.

Le *Colonial Development Fund* a été créé en 1929. Il était limité à 1 million de livres par an et consacré exclusivement au développement économique.

⁹⁷ Rapport séminaire régional sur la prédiction de l'activité volcanique, Guadeloupe, 28 juin au 2 juillet 1974, UNESCO.

⁹⁸ Ibid.

⁹⁹ Ibid.

Le projet sera porté devant le parlement par l'action de *la Royal Commission on the West Indies* (Commission Royale sur les Indes Occidentales) en 1940 et deviendra plus étoffé en 1944.

A l'époque de la création du SRU, l'accent était mis sur les secteurs de l'éducation et de la recherche.¹⁰⁰ En effet, tandis que les processus de décolonisation de l'Afrique s'amorçaient, la Grande Bretagne semblait vouloir maintenir des liens privilégiés avec ses colonies, peut être en anticipation des processus d'indépendance.¹⁰¹

Cependant, certains risques naturels comme le risque sismique n'ont pas été l'objet d'une surveillance systématique après de premières manifestations marquantes (pour rappel une crise sismo-volcanique à Montserrat dans les années 1930, puis une crise sismique à Saint Kitts et Nevis dans les années 50-51). On observe la prise de mesures ad hoc, comme la dépêche depuis la Grande Bretagne du professeur Conyngham assisté du Dr. Patrick Willmore, à l'époque étudiant.

Aussi, en 1952, la crise sismique connue par Saint Kitts et Nevis calmée, le Dr. Willmore suggèrera au Colonial Office que la surveillance ponctuelle en cas de crise était insuffisante pour déterminer la cause de l'activité. Il sera alors mandaté pour dispenser des recommandations sur la surveillance des volcans dans la Caraïbe anglophone orientale.

Des fonds seront alloués dans cet objectif pour maintenir un réseau de huit sismographes dans les îles volcaniques britanniques et localiser les foyers sismiques. C'est le Dr. Geoffrey Robson qui avait étudié sous l'égide du Dr. Wilmore qui sera choisi pour cette mission.

La présence d'une communauté de géologues et de géophysiciens dans le secteur pétrolier déterminera le choix de Trinidad comme lieu d'implantation du siège de la nouvelle unité.

Le siège sera tout d'abord installé dans le bâtiment de la trésorerie au Square Marine, et ensuite déménagé à Whitehall, à Queen's Park, dans des locaux fournis par le gouvernement.

Un sismographe est premièrement installé à St. Clair, et ensuite, à cause du caractère bruyant du site originel, déplacé à la station de signal de North Post au bout de la Diego Martin valley, plus difficile d'accès.

¹⁰⁰ La donne changea à la fin des années 50, ainsi dans les rapports de la deuxième lecture devant la House of Commons de la nouvelle Colonial Development and Welfare bill en 1955, l'honorable Ian Winterbottom de la circonscription de Nottingham centre a déclaré à ses pairs : « Since the war the main stress has been on welfare rather than on development and 17% of the funds have gone on education alone ». (*HC Deb 02 February 1955 vol 536 cc1116-220, Order for Second Reading read, 1159 paragraphe 4*).

¹⁰¹ Ainsi l'honorable Griffiths déclare -t-il devant ses pairs: « I believe that our future relationship with the Colonial Empire and its people depends upon our being able to satisfy this demand (of higher standards of life » 1134, *ibid*.

La surveillance débuta ainsi avec le réseau incluant les sismographes Willmore de Trinidad, St. Vincent et la Dominique. Les données en provenance de St. Vincent et la Dominique étaient collectées et envoyées une à deux fois par semaine.

Il faudra attendre la fin des années 1950 et l'octroi de fonds supplémentaires en 1959-60 pour que les équipements soient étoffés et qu'on affecte un second chercheur, Ken Barr, sismologue et spécialiste en instrumentation. À cette époque le réseau de sismographes avait grandi de huit stations.

La construction d'un bâtiment permanent dédié aux études sismo-volcaniques sera projetée sur une ancienne plantation cacaotière à St. Augustine, au carrefour de Bates Trace et Gordon Street. Les projets d'excavation seront conduits sous la direction de l'université de Leeds (Royaume-Uni). Ce partenariat sera modifié avec la création en 1962 de l'université des West Indies, qui prendra la place de celle de Leeds.

En conclusion si les manifestations naturelles semblent constituer un élément impactant au niveau des émergences des premières structures de surveillance dans le cas français, cet élément semble s'inscrire au sein d'une conjonction de facteurs, dans le cadre d'une sorte de « fenêtre politique »¹⁰² formée par la conjonction entre l'initiative de figures scientifiques éminentes ayant un accès privilégié aux autorités, l'orientation politique du gouvernement au sujet des sciences appliquées, l'essor des sciences concernées, assorti de la présence de nouveaux moyens techniques et enfin la réalisation (ou la menace) de phénomènes naturels aux conséquences lourdes. L'affirmation de la présence française dans l'espace caraïbe est également une piste à prendre en compte.

Une logique similaire semble avoir pris place dans le cas de Montserrat.

En effet il semble que la création d'un centre de gestion de la surveillance des risques sismiques et volcaniques dans la caraïbe anglophone a été conditionnée par la conjonction entre l'apparition de manifestations naturelles perçues comme une menace pour les sociétés affectées d'une part ; et l'action de scientifiques renommés portée par la volonté du gouvernement britannique de favoriser l'essor des centres de savoir dans la caraïbe du Commonwealth d'autre part.

Nous retrouvons cette dynamique à Montserrat comme en Guadeloupe en ce qui concerne l'enclenchement de l'action publique durant les phases d'alertes. Un élément en particulier

¹⁰² En reprenant la logique de la notion de J. Kingdon, (réédition de 2013).

semble se dégager : l'état des possibilités administratives et des configurations institutionnelles.

3) La phase de mise en alerte : l'impact des possibilités administratives et des configurations institutionnelles sur l'enclenchement de l'action publique.

Dans nos deux cas d'étude les autorités ont été informées du réveil du volcan, cependant ces alertes ont entraîné des réactions différentes, avec dans un cas (celui de la Guadeloupe la mise en branle relativement rapide de la machine administrative (A), et un autre (celui de Montserrat) où l'action publique a tardé à traiter le problème posé par la situation volcanique (B). Les différences entre les deux cas semblent se focaliser au niveau des possibilités administratives de gestion au début des crises (C). De plus on note une différence dans le degré d'intégration institutionnelle des communautés d'experts qui aurait pu jouer un rôle dans la difficulté de mettre en place un dialogue efficace avec les autorités dans le cas Montserrarien (D).

A) Le cas Guadeloupéen : la mise en place d'un plan de gestion de crise relativement rapide après les premiers signes d'activité volcanique anormale.

En juillet 1975, l'équipe du laboratoire de Physique du Globe de Sainte Rose dirigée par Michel Feuillard, alors aide-physicien à l'institut de Physique du Globe de Paris (IPGP) détecte les premiers signes d'activité anormale grâce au réseau de sismographes. Le 13 novembre 1975, après quatre mois de sismicité anormale en augmentation, Michel Feuillard alerte la préfecture et la Sécurité Civile. Max Vincent, attaché de préfecture chargé de la

Sécurité Civile, informe le Préfet de Guadeloupe, Jean-Claude Aurousseau, dans une note, du vide administratif face à la survenance éventuelle d'une crise volcanique. La préfecture demande alors à la Sécurité Civile de lancer l'étude d'un nouveau plan ORSEC éruption.¹⁰³

Le 31 décembre 1975, deux séismes volcaniques sont ressentis par la population. Le 10 janvier 1976 les premiers éléments du plan ORSEC sont transmis pour avis au Préfet. Le plan sera transmis sous le timbre Secret aux différents services préfectoraux le 4 février 1976 pour avis et observations.

Pendant ce temps, la population commence à percevoir une situation anormale : en février 1976 les premières rumeurs sur la gravité de la situation circulent.¹⁰⁴ Dans la nuit du 24 au 25 mars, des séismes sont fortement ressentis, ce qui pousse le préfet à alerter le gouvernement au sujet de l'aggravation de la crise. Pour la première fois le quotidien France-Antilles, journal local phare de l'île, publie un petit encart intitulé "La soufrière s'agite". Dans les deux ou trois jours qui suivront un certain nombre de personnes prendront la fuite notamment « *une bonne moitié* » de la population du plateau de Matouba-Papaye et « *de nombreux Saint-Claudiens* ». ¹⁰⁵

Le 26 mars 1976 les autorités préfectorales organisent une réunion interne durant laquelle le nouveau plan « ORSEC éruption » est exposé et fait l'objet de discussions, les chefs de service effectuant une mise au point en ce qui concerne l'organisation de leur collaboration.¹⁰⁶ Le 29, face aux événements et à la montée de l'inquiétude, le préfet diffuse le plan ORSEC et organise une nouvelle réunion à laquelle assiste une centaine de personnes notamment les maires des communes concernées et les conseillers généraux, ainsi que le président du Conseil. A l'issue de cet échange ces derniers approuvent le plan.

Oliver Stirn, Secrétaire d'État aux Départements et Territoires d'Outre-Mer, demande par la suite à l'Institut de Physique du Globe d'envoyer sur place Haroun Tazieff, alors directeur du service de volcanologie de l'IPGP.

¹⁰³ Préfecture De Guadeloupe, *Volcan de la Soufrière de Guadeloupe : Les événements de 1976*, Service d'information de la préfecture de Guadeloupe, janvier 1977.

¹⁰⁴LEPOINTE, E., Les catastrophes naturelles aux Antilles: D'une Soufrière à une autre. YACOU, A. ed., Karthala ed. Paris: CERC, 1999. « *Le réveil du volcan de La Soufrière en 1976 : La population Guadeloupéenne à l'épreuve du danger* ».

¹⁰⁵ « Activités de la Soufrière et ses conséquences », rapport du capitaine Tocqueboeuf, commandant de la compagnie de gendarmerie de Basse-Terre. 21 juillet 1976.

¹⁰⁶ Préfecture De Guadeloupe, *Volcan de la Soufrière de Guadeloupe : Les événements de 1976*, Service d'information de la préfecture de Guadeloupe, janvier 1977

En écho à cette phase de tranquillisation, le magazine France-Antilles publie : « Rien de grave dans l'immédiat ».

On évacue par anticipation une partie de la population carcérale de Basse-Terre selon les dispositions du plan ORSEC. Cette évacuation est faite à l'initiative de l'administration préfectorale par crainte d'une « *évacuation simultanée (des) détenus et d'une population civile en état de panique* ». ¹⁰⁷ Cette mesure alimentera les rumeurs. ¹⁰⁸ Le 30 mars Haroun Tazieff arrive en Guadeloupe.

Le 1^{er} avril, le scientifique fait le point avec les élus et se veut rassurant : il n'est pas sûr que la crise sismique débouche sur des manifestations de surface et même dans ce cas une issue cataclysmale est peu probable. L'expert pose ensuite une première action polémique, en publiant dans le magazine La Recherche (n°66 avril 1976) un long article intitulé « Les prévisions volcanologiques » dans lequel il « dénonce » les moyens totalement insuffisants pour la surveillance des volcans français, qui ne servirait qu'à donner bonne conscience aux autorités. Il remet en cause les compétences de l'équipe en place et l'effectivité du matériel. Il conclut qu'il est inutile d'entretenir des observatoires sur les volcans « assoupis » comme la Soufrière ou la Montagne Pelée. Selon lui, il faudrait au contraire mettre tous les moyens dans des études pluridisciplinaires, menées par des volcanologues « expérimentés » sur les volcans en activité subpermanente.

Pendant ce temps, le travail administratif se poursuit. Du 1^{er} au 12 avril 1976 des dispositifs spécifiques de sécurité sont mis en place dans toutes les communes du Sud Basse-Terre avec la collaboration des élus et de chaque commission communale de sécurité. Le 23, une conférence est organisée par la préfecture sur le thème « Les volcans et la Soufrière » au cours de laquelle le plan ORSEC est présenté à la population. Des réunions sont également tenues du 16 au 21 à Paris pour coordonner les missions de sécurité.

¹⁰⁷ Rapport du directeur des Etablissements pénitentiaires de la Guadeloupe au ministre de la justice à Paris en date du 3 avril 1976

¹⁰⁸ LEPOINTE, E.,. Les catastrophes naturelles aux Antilles : D'une Soufrière à une autre. YACOU, A. ed., Karthala ed. Paris: CERC, 1999. « *Le réveil du volcan de La Soufrière en 1976 : La population Guadeloupéenne à l'épreuve du danger* ».

Le 30 avril, Olivier Stirn se rend en Guadeloupe et visite le laboratoire de physique du globe, avec une mission de la Sécurité civile qui complète et approuve le plan ORSEC. À Paris, il est demandé au Bureau de Recherches Géologiques et Minières d'effectuer une étude géologique du volcan de la Soufrière. Le 22 mai 1976, c'est le Président de la République, Valéry Giscard D'Estaing, qui se rend à son tour en Guadeloupe. Lors de sa visite il donne une première consigne claire au sujet de l'appréciation du risque acceptable en indiquant au préfet que « *la sauvegarde des vies humaines doit à tout prix commander l'action* » ¹⁰⁹ Cela implique en théorie d'agir en fonction de l'avis pessimiste ou du moins de le prendre en compte en plaçant les vies humaines au-dessus des autres enjeux dans l'échelle des priorités.

A la fin du mois d'avril, grâce au travail de la mission de la Sécurité Civile qui avait accompagné Olivier Stirn, les dispositions relatives à l'évacuation prévue par le plan ORSEC sont arrêtées et les dispositifs articulés sur les instances nationales. Ainsi avant l'explosion phréatique du 8 juillet 1976 qui plonge Saint-Claude dans l'obscurité pendant 20 minutes, le plan ORSEC était en place et en voie d'affinement.

Les autorités montserratiennes en revanche ont été relativement prises de cours lors des premières manifestations en juillet 1995.

B) Le cas Montserralien : une apparente « apathie » des autorités devant la menace volcanique.

Malgré la mise en alerte de la communauté scientifique et une information régulière des autorités, ces dernières ne se sont pas préparées à anticiper une catastrophe.

Le paradoxe du cas Montserralien réside ainsi dans le fait que malgré une activité détectée et notifiée, on note un apparent manque de réaction de la part des autorités compétentes.

¹⁰⁹ Entretien de Jean-Claude Arousseau dans Lepointe E., 1999, p.36.

La Soufrière Hills a fait l'objet de recherches dès le début du 20^{ème} siècle, notamment en géologie. Dès 1966 il était possible d'estimer la dernière éruption magmatique de la Soufrière Hills à 1646 environ (à plus ou moins 54 ans de marge). Depuis cette manifestation le volcan a connu trois épisodes principaux d'activité anormale. Toutefois avant le dernier épisode seul celui de 1966 à 1967 avait fait l'objet de travaux scientifiques approfondis, car les instruments techniques et sismologiques modernes n'existaient pas encore.¹¹⁰

Dans les années 1970, on estimait grâce aux travaux des experts, notamment J. Sheperd et J.F Tomblin, que les caractéristiques de l'activité volcano-sismique et la datation de la dernière éruption permettaient d'avancer que la Soufrière Hills était un volcan endormi et non éteint. Les mêmes scientifiques affirmaient dans un rapport en 1966 que « *les perspectives d'une prévision à court terme d'une future éruption (étaient) encourageantes* ». En effet « *durant la dernière crise volcanique connue les événements anormaux avaient débuté au moins 8 mois avant que la crise sismique n'atteigne son paroxysme* ». ¹¹¹ On estimait donc pouvoir anticiper le phénomène.

Au début des années 80, Le *Seismic Research Unit* (SRU) de l'université des West Indies à Trinidad a instauré une approche de l'évaluation du zonage des aléas volcaniques selon des méthodes également utilisées par l'IPGP pour la Soufrière de Guadeloupe et la Montagne Pelée de Martinique.

Le principe est de délimiter les zones menacées en utilisant différents scénarios éruptifs. On présume que les secteurs affectés par le passé seront atteints par des phénomènes de même type, d'où l'intérêt de reconstituer le passé éruptif du volcan. En fonction de cela on va recenser les populations exposées ainsi que le patrimoine (social, économique, culturel ...) potentiellement en danger pour évaluer leur vulnérabilité.

Ainsi depuis la fin des années 80 l'aléa volcanique est, à Montserrat, connu et étudié. On savait depuis 1988, grâce aux travaux de modélisation que la moitié du Sud de l'île serait menacée par différents types de manifestations éruptives. L'exposition de la région de Plymouth à certains aléas volcaniques, notamment les coulées pyroclastiques et les lahars et les retombées de cendres, avait été mise en avant dès 1966 par John .B Shepherd et John Tomblin.

¹¹⁰ BAUNAY, Y. Comparaison de deux crises d'origine volcanique : la soufrière de Guadeloupe 1976 et la soufrière de Montserrat 1995-1998, mémoire de maîtrise de géographie. Université de Paris 1 Panthéon-Sorbonne - U.F.R 08, 1998

¹¹¹ Tel que rapporté dans Baunay, 1998.

De plus, en 1988, un rapport ayant pour titre « Volcanic Hazards from Soufrière Hills Volcano Montserrat » ¹¹² avait été rédigé par les volcanologues Geoffrey Wadge et Michael Isaacs. L'initiative de ce rapport provenait du S.R.U. où Wadge était employé. ¹¹³ La recherche a été financée par la United Nations Disaster Relief Organisation (UNDRO / l'Agence des Nations Unies pour les secours en cas de désastre) ¹¹⁴ dans le cadre du projet de *Pan Caribbean Disaster Preparedness and Prevention Project* (CDPP) basé à Antigua. Les années 80 avaient en effet été désignées par les Nations Unies comme la décennie pour la réduction des risques de désastre dans les petits territoires.

Le projet avait différents sponsors tels que l'USAID (United States Agency for International Development), la CIDA (Agence canadienne pour le développement international/ Canadian International Development Agency) ou encore le gouvernement Néerlandais.

Une fois le rapport complet, des copies ont été envoyées à l'UNDRO et au gouverneur. Il a été également transmis au chef de police de Montserrat qui était alors responsable au nom du Chief Minister et au nom du gouvernement montserratien de la préparation aux désastres sur l'île. La communauté scientifique a ensuite été informée par la publication d'un papier dans un journal académique.

L'information n'a cependant pas été plus avant en ce qui concerne les autorités publiques compétentes.

Une première piste est que ces conclusions sont tout simplement tombées dans l'oubli.

Interrogés par le *Select Committee*, David Taylor, gouverneur entre 1990 et 1993, Frank Savage (gouverneur entre 1993 et 1997), Reuben Meade, Bertrand Osborne et David Brandt (Chief ministers successifs) ainsi que le *Foreign Commonwealth Office* (FCO) et le *Department for International Development* (DFID, *Overseas Development Administration* à l'époque des événements) via leurs responsables ; ont déclaré n'avoir pris connaissance de ce rapport qu'après juillet 1995 quand ce dernier a été remis sur les devants de la scène.

¹¹² Les menaces volcaniques de la Soufrière Hills de Montserrat »

¹¹³ Select Committee on International Development First Report 17 novembre 1997 , Section « The Wadge and Isaacs Report ».

Select Committee on International Development First Report 17 novembre 1997 6th report , 4 août 1998, section "Montserrat, Further Development".

¹¹⁴ Agence des nations unies pour le secours en cas de désastre.

Le rapport préconisait entre autres que les structures publiques importantes soient retirées de Plymouth. En revanche, une telle précaution était conditionnée par un risque faible : le même rapport mentionnait que les chances qu'il y ait une éruption sur une période de cent ans étaient de 1%, soit des chances relativement minces.

Selon le témoignage de Peter Westmacott, alors directeur du FCO, il y avait en effet peu de chances que le gouvernement de Montserrat ou le gouvernement britannique prennent la décision « *courageuse* » d'investir dans des infrastructures loin de Plymouth sur la base d'une « *telle prévision* ». ¹¹⁵

Toutefois, selon Frank Savage, il s'agit bien d'un oubli fortuit lié à la destruction d'archives : le passage du cyclone Hugo en 1989 aurait ainsi provoqué des pertes de documents dont celle des copies du rapport Wadge, ceci expliquant sa disparition de la circulation.

Quoiqu'il en soit, lorsque les premiers signes de la crise, notamment une série de tremblements de terre, ont été perçus dès 1992, ¹¹⁶ seule la communauté scientifique semblait être en alerte.

Entre 1994 et 1995, les tremblements de terre hybrides (sismo-volcaniques) s'intensifiaient à Montserrat. Or, le rapport Wadge précisait que ce type de crises, déjà observées, représente des périodes où le volcan a essayé sans succès de rentrer en éruption. Ce type de manifestations devait ainsi faire l'objet d'une planification et d'une préparation, au moins plusieurs semaines avant une potentielle éruption.

Toutefois aucune mesure de planification en préparation à l'activité volcanique ne fut prise.

Le 16 juillet 1995, à l'ouverture du troisième congrès de la société géologique de Trinidad et Tobago et de la 14^{ème} conférence géologique de la Caraïbe (à Trinidad, Port of Spain), le Dr. William Ambeth, alors responsable du SRU abordera la situation volcanique, à l'occasion d'une communication sur ces signes prémonitoires.

Le matériel scientifique a d'ailleurs été étoffé car le nombre de sismographes est passé en mai 1994 de deux à six appareils.

Pour analyser les données, les scientifiques en charge de la surveillance de la Soufrière Hills se sont en partie basés sur les données du cas de la Soufrière de Guadeloupe en 1976.

¹¹⁵ Select Committee on International Development First Report 17 novembre 1997, Section « The Wadge and Isaacs Report ».

¹¹⁶ YACOU, A., *Les catastrophes naturelles aux Antilles: d'une Soufrière à une autre*, CERC, 1999.

Ces conclusions ont été communiquées aux autorités locales. Le problème de perception ne venait donc pas à priori des scientifiques. Or, les premières manifestations de juillet 1995 prendront les autorités de court.

Quelles sont les pistes pouvant expliquer cette absence de réaction face à des signes d'alerte mesurables ?

Si l'on considère les facteurs dégagés lors de l'analyse des émergences, la présence de manifestations naturelles, la faisabilité administrative et politique et la présence d'acteurs assurant un travail de médiation pour faire « monter » la prise en compte du risque dans les agendas publics devrait se retrouver dans l'étude de ces phases d'alerte.

Un défaut de prise en compte viendrait-il de l'absence d'un de ces facteurs, par exemple du manque de concrétisation du risque dans l'histoire des territoires ou encore de contextes politiques, économiques et sociaux ne facilitant pas la prise en compte du risque volcanique ?

Il semble qu'à cause de l'absence de manifestation éruptive violente depuis la colonisation de l'île, les Montserratiens (personnels politique et administratif compris) n'ont pas interprété le comportement du volcan comme un comportement anormal, malgré la mise en alerte du personnel du SRU (Seismic Research Unit) de l'université des West Indies.¹¹⁷ C'est d'ailleurs ce personnel scientifique qui a « profité » de l'inauguration de L'EOC pour conduire des séances publiques d'information sur les risques sismiques et volcaniques pour inciter la population à se préparer.¹¹⁸ Cependant ces séances n'ont pas rencontré un large public, mise à part les publics scolaires. On trouve un commentaire intéressant dans le rapport du DFID à propos de cette marginalisation du risque volcanique : La préparation au désastre relevant en grande partie du cabinet du premier ministre de l'île, aurait été compromise par l'impact perçu des conséquences désastreuses d'une potentielle catastrophe volcanique sur la vie montserratiennne, ce qui aurait contribué à une omission plus ou moins consciente jusqu'à ce que la réalité rattrape les autorités...¹¹⁹

¹¹⁷ DONOVAN, A. ; OPPENHEIMER, C., "Science, policy and place in volcanic disasters: insights from Montserrat", *Environmental Science & Policy*, 39, mai 2014, pp.150–161.

¹¹⁸ BAUNAY, Y. *Comparaison de deux crises d'origine volcanique : la soufrière de Guadeloupe 1976 et la soufrière de Montserrat 1995-1998*, mémoire de maîtrise de géographie. Université de Paris 1 Panthéon-

Sorbonne - U.F.R 08, 1998

¹¹⁹ Department For International Development, Evaluation of HMG's Response to the Montserrat volcanic emergency, EV635, December 1999.

Cependant, un constat similaire peut être fait en ce qui concerne la Guadeloupe.

Si la catastrophe de 1902 a marqué les esprits au sein de la population guadeloupéenne, l'archipel n'a jamais connu d'éruption magmatique depuis les premières colonisations européennes en 1635, malgré d'importantes éruptions phréatiques en 1797 et 1798. Au XX^{ème} siècle on dénote également une éruption phréatique (1956) qui entraîna le départ spontané de d'environ 20 000 personnes. Malgré cette manifestation plus récente, les travaux sociologiques notamment en sociologie de la catastrophe, s'accordent à dire en ce qui concerne les événements de 1976, que la population s'est retrouvée confrontée à une menace dont elle n'avait pas intégré la portée. On constate en effet que généralement, les populations voisines de volcans dangereux sont conscientes de vivre à proximité d'un volcan mais ne mesurent pas véritablement le risque jusqu'à ce qu'un événement meurtrier ne survienne.¹²⁰

Ainsi la différence majeure dans le traitement des informations semble avoir été principalement liée à la différence entre les degrés de préparation des appareils administratifs de réponse.

On note, sans pouvoir établir un lien de cause à effet certain, que dans le cas de la Guadeloupe et de Montserrat les contextes politiques, sociaux et économiques étaient caractérisés par une absence de priorité du traitement du risque volcanique. En effet d'autres enjeux occupaient les agendas publics.

Les années 90 sont synonymes de tournant constitutionnel pour Montserrat, qui a alors choisi le chemin de l'autonomie, avec une nouvelle constitution en 1990. Ce changement aurait été mal perçu dans le reste des petites Antilles.¹²¹ Jusqu'à l'accession de John Osborne en 1978, le gouvernement de Montserrat favorisait le statut de colonie britannique de l'île sur les autres options. Ainsi en 1967 le pouvoir local avait refusé le statut d'état associé proposé par la Grande Bretagne de peur de déclencher une dynamique d'indépendance.¹²²

Toutefois, malgré la forte préférence affichée par le Chief Minister John Osborne, la question de l'indépendance complète sera écartée de l'attention publique avec le passage du cyclone Hugo en 1989. La dévastation de l'île rappellera la vulnérabilité de cette dernière face à une

¹²⁰ JNO-BAPTISTE, P. D.; et YACOU, A. Les risques majeurs aux Antilles : Approche culturelle et prévention sociale. KARTHALA Editions, 2007.

¹²¹ TAGLIONI, F. *Géopolitique des Petites Antilles*. Karthala ed. Paris: , 2000.

¹²² FERGUS, H., "The Montserrat Independence Issue: Will Conservatism Continue to Prevail?". *Caribbean Affairs*, 1989, vol. 2, no. 2. pp. 143-151.

situation de crise et sa dépendance à l'assistance britannique. Le successeur d'Osborne, Reuben Meade, privilégiera ainsi la stabilité politique, jugée comme favorable aux investissements étrangers à l'optique d'un nouveau changement institutionnel.¹²³

Dans le cas de la Guadeloupe les autorités étaient confrontées à une perte de vitesse de la majorité gouvernementale coïncidant avec une crise économique.

A l'occasion du trentième anniversaire de la départementalisation le 19 mars 1976,¹²⁴ le Secrétaire d'État aux départements et territoires d'Outre-mer reconnaissait l'existence de disparités sociales et économiques entre les départements d'Outre-Mer et les départements hexagonaux. Il estimait cependant que la population était en majorité satisfaite et qu'une fois « *la départementalisation économique réussie* », cette satisfaction serait renforcée.¹²⁵

Or, ce constat était dans la pratique beaucoup plus nuancé. En effet, à partir des années 50 le désenchantement engendré par les difficultés économiques a cristallisé la montée d'idées « anticolonialistes » et l'émergence de contestations de la départementalisation plus au moins organisées.

En 1976, la donne politique du Conseil Général connaît un basculement. Lucien Bernier, leader des départementalistes¹²⁶ et représentant de la majorité gouvernementale (composée de partis affiliés à la Droite) est battu par Georges Dagonia, candidat de l'Union de la Gauche, alliant notamment les partis communiste et socialiste. Si ce changement n'était pas significatif de la poussée des idées autonomistes, il consacrait en revanche, la poussée de la Gauche en Guadeloupe, pressentie depuis les élections présidentielles de 1974, Valéry Giscard d'Estaing (Républicains Indépendants) ayant été devancé par François Mitterrand (Parti Socialiste) dans le département.¹²⁷

De plus, la Guadeloupe voyait sa carte économique en plein bouleversement avec la question de la conteneurisation de la banane, et la favorisation de fait du port de Pointe-à-Pitre au détriment de celui de Basse-Terre.

¹²³ Op.cit.

¹²⁴ Loi de départementalisation n° 46-451 du 19 mars 1946, appliquée en 1947.

¹²⁵ *France Antilles*, numéro du 22 mars 1976.

¹²⁶ C'est-à-dire des acteurs politiques favorables à la poursuite de la départementalisation.

¹²⁷ LEPOINTE, E.,. Les catastrophes naturelles aux Antilles : D'une Soufrière à une autre. YACOU, A. ed., Karthala ed. Paris: CERC, 1999. « *Le réveil du volcan de La Soufrière en 1976 : La population Guadeloupéenne à l'épreuve du danger* ».

On peut ainsi observer que les territoires étudiés ne connaissaient pas de terrain favorable à la prise en compte du risque volcanique de par les contextes politiques, sociaux et économiques de l'époque et l'absence de catastrophes historiques récentes. Il semble que la différence majeure entre le cas de Montserrat et celui de la Guadeloupe réside dans l'état des cadres techniques de gestion de crise avant le début des crises étudiées.

C) Une différence de niveau de préparation des cadres de gestion de crise entre Montserrat et la Guadeloupe au moment des phases d'alerte.

Dans le cas de la Guadeloupe, la mise en place du plan « ORSEC éruption » semble avoir bénéficié d'une mise en place assez rapide du fait de la préexistence d'un plan ORSEC générique dont il était une adaptation ad hoc. Ensuite, le lien institutionnel entre l'hexagone et le département de Guadeloupe a facilité la mise en place d'une surveillance locale du volcan (a). En revanche, en ce qui concerne Montserrat le cadre de gestion de crise était quasi inexistant avant les événements (b).

a) Cas de la Guadeloupe : La préexistence d'un cadre de gestion de crise adapté au risque volcanique.

La planification en tant qu'organisation des secours est à l'époque un outil spécifique à la France (en ce qui concerne les pays européens). ¹²⁸

Le plan ORSEC de l'époque (acronyme en 1976 : Organisation des Secours) a été créé en 1952 par une instruction interministérielle du 5 février qui prévoyait l'élaboration dans chaque département d'un plan d'action permettant la mise en jeu rapide et efficace de tous les moyens disponibles et par une circulaire en date du 20 mars 1957. Ce plan consiste en un

¹²⁸ JurisClasseur, Environnement et Développement durable, Fasc. 2430

recensement des moyens à utiliser en cas de catastrophes. Il est élaboré par les services de la Sécurité Civile et déclenché par le préfet. À partir de ce plan générique ont été élaborés de multiples plans spécialisés entre les années 1950 et 1970 adaptés à des catastrophes particulières : inondations (1955), accidents d'avion (1955), secours en montagne (1958), secours routier (1958), feux de forêts (1960), accidents de spéléologie (1964), hydrocarbures (1967), ruptures de barrages (1968), sauvetage en mer (1970), POLMAR, (pollution maritime) (1970), etc.

Le système comportait alors trois bases :

- La base territoriale : qui est le département, divisé en secteurs se rapprochant le plus possible de l'arrondissement.
- Le recensement : il s'agit de l'inventaire des moyens de secours à l'intérieur de chaque secteur. Il concerne les corps administratifs, mais aussi les moyens privés.
- La coordination : c'est l'opération destinée à organiser les moyens de secours en « groupements d'intervention ». Les « moyens hors groupement » renvoient au recours à l'armée en cas d'insuffisance.

C'est sur cette base qu'a été élaboré en mars 1976 le plan ORSEC éruption qui servira de plan administratif de gestion de la crise volcanique.

Ainsi, les principaux rouages de la planification étaient déjà en place avec une organisation territoriale partant de l'hexagone jusqu'aux collectivités locales.

L'État-major, à savoir le président de la république et ses ministres, ainsi que le personnel des ministères compétents, est l'organe qui chapeaute le préfet dans la décision. Ici les principaux organes concernés étaient le ministère de l'intérieur et le secrétariat d'État autonome aux départements et territoires d'Outre-mer (DOM-TOM).

Les différentes directions (Direction de l'équipement, de la santé etc.) sont des unités administratives de terrain placées sous l'autorité du préfet qui ont pour mission de permettre l'exécution pratique des cadres généraux établis par l'administration centrale qui élabore la politique du gouvernement.

Enfin, en ce qui concerne son application pratique, malgré son caractère centralisé le plan ORSEC nécessitait à l'époque la participation des échelons inférieurs au département, à savoir au niveau de la commune :

- Les services des administrations

- Les commissions communales
- Les élus communaux.

A l'alerte des autorités par les scientifiques, le système de base était donc déjà préexistant, mais non adapté au cas de menace volcanique. De plus, comme nous l'avons vu, la Guadeloupe bénéficiait de la présence du Laboratoire de Physique du Globe, antenne de l'Institut de Physique du globe de Paris.

Or, dans le cas de Montserrat, c'est un système général de gestion des risques naturels qui faisait défaut.

b) Cas de Montserrat : un cadre de gestion des risques naturels quasi inexistant au début de crise.

On constate plus généralement à la fin des années 90 un manque de préparation globale à la prévention des risques naturels en ce qui concerne Montserrat.

Frank Savage, gouverneur de Montserrat de 1993 à 1997, a déclaré aux enquêteurs du *Select Committee* que l'île était selon la *Caribbean Disaster and Emergency Response Agency* (C.D.R.A.) « *bonne dernière* » en matière de gestion de risque naturel quand il a pris ses fonctions.¹²⁹ Il aurait fait de cet enjeu une priorité.

Un manuel posant les bases du cadre de gestion des risques naturels, Le *Disaster Preparedness Plan*, a été produit en mai 1995. La même année, un organe de gestion de crise, Le *Disaster Preparedness Office/ Emergency Operation Center* (EOC) a été créé.

Sans carte des risques, le *Disaster Preparedness Plan* avait pour objet de déterminer les types de catastrophe auxquels l'île est exposée, naturels et technologiques. Le risque volcanique n'était alors évoqué que dans l'introduction.¹³⁰

¹²⁹ Select Committee on International Development First Report 17 novembre 1997, Section « The Wadge and Isaacs Report ».

¹³⁰ BAUNAY, Y. Comparaison de deux crises d'origine volcanique : la soufrière de Guadeloupe 1976 et la soufrière de Montserrat 1995-1998., mémoire de maîtrise de géographie. Université de Paris 1 Panthéon-Sorbonne - U.F.R 08, 1998.

Selon la procédure établie dans le manuel, le *Disaster Preparedness Office* se transforme en *Emergency Center* (EOC), centre opérationnel de la gestion de crise en cas de besoin.

La direction et le contrôle des opérations de secours et la détermination de la stratégie de réponse à la crise sont alors assumés par un groupe exécutif composé de membres du *National Executive Committee*, sous la direction du Secrétaire Permanent du bureau du Chief Minister. Unique source d'information en cas de catastrophe, l'EOC est aussi chargé de la coordination de l'assistance technique aux autorités responsables sur le terrain et de l'information du public, en liaison avec le *Government Information Unit*.

Or, seules des simulations avaient été réalisées et la procédure n'avait jamais été véritablement mise en place en juillet 1995 lors du réveil de la Soufrière Hills après 350 ans de « sommeil ».

En ce qui concerne l'installation de moyens de surveillance, ces derniers avaient la caractéristique d'être délocalisés jusqu'au milieu des années 1990.

La surveillance de la Soufrière Hills était en effet opérée par le Seismic Research Unit de Trinidad disposant de trois stations sismiques et par l'Observatoire Volcanologique de la Soufrière de Guadeloupe qui possédait une station sismique sur l'île dans le cadre de sa veille sismique régionale. C'est en 1995 que la surveillance de Montserrat a été complétée outre la surveillance sismique par des analyses chimiques des gaz fumeroliens et de l'eau des sources. L'observatoire volcanologique de Montserrat (*Montserrat Volcano Observatory* ou MVO) a été installé peu de temps après la première manifestation de surface, pour faire face au besoin de surveillance permanente.

Ainsi le 18 juillet 1995 une éruption confirme la recrudescence de l'activité volcanique. Selon la procédure établie dans le manuel, le *Disaster Preparedness Office* se transforme en *Emergency Center* (EOC), centre opérationnel de la gestion de crise.

Le 28 juillet, l'ouverture d'une nouvelle bouche volcanique provoque l'évacuation du village de Long Ground.

Entre le 7 et le 15 août, les autorités déclenchent l'évacuation totale de villages dans l'Est de l'île, du Sud et du Sud-Ouest de l'aéroport et du Sud de Kinsale.

Face à la situation, le SRU établit une base à Montserrat avec des scientifiques de l'unité et de l'*United States geological survey* ; un scientifique britannique et deux étudiants volontaires issus de l'école secondaire locale. L'effectif additionnel sur place est une équipe tournante, le personnel scientifique provenant principalement d'organismes caribéens et américains comme le SRU, l'université de Porto Rico ou encore européens comme le *British Geological Survey* (dans le cadre du *Volcano Disaster Assistance Program*) et l'Institut de Physique du Globe de Paris.

C'est le ministère des Affaires Etrangères Britannique qui, par l'intermédiaire de son bureau du développement des territoires d'outre-mer, prendra en charge les frais de fonctionnement de l'observatoire. Tout d'abord basé à Plymouth, le *Montserrat Volcano Observatory* (MVO) sera déménagé à Olde Towne, alors en zone sûre après l'évacuation du sud de l'île. Suite à l'extension de la zone d'interdiction en septembre 1997 l'observatoire a été relocalisé plus au Nord.¹³¹

Il y avait donc un défaut de préparation de l'instrument administratif de gestion des risques naturels au moment des premières manifestations jugées dangereuses ainsi qu'une présence relativement tardive de surveillance locale, pourtant nécessaire pour suivre l'évolution du phénomène sur le terrain.

Aussi, le début de l'éruption à la mi-juillet 1995 tombait en période de congés scolaires. A l'instar de nombreuses familles, des personnes occupant des postes à responsabilité dans l'administration ou dans les organisations gouvernementales (comme le directeur du *Government Information Unit*, le *Senior Information Officer* à Radio Montserrat, le directeur de l'*Emergency Operation Center*...) ou non gouvernementales se trouvaient hors de l'île.¹³²

Outre ce manque de préparation administrative au début des années 90, les efforts étaient tournés vers la reconstruction de l'île après le passage de l'ouragan Hugo. De plus, par la suite, Montserrat a fait face en septembre 1995 à deux autres ouragans, Luis et Marilyn. Le premier a d'ailleurs interrompu la première tentative d'évacuation et le second a détruit la

¹³¹ Ibid.

¹³² Ibid.

jetée en construction dans le Nord, qui devait permettre une éventuelle évacuation de l'île par voie maritime et le ravitaillement de Montserrat ; le port situé à Plymouth ayant été rendu in opérationnel à cause des premières éruptions. Lors du réveil du volcan, l'action de l'EOC était ainsi concentrée sur la préparation de la saison cyclonique qui s'annonçait très active selon les prévisions du National Hurricane Center de Miami. Le fait que le *Disaster Action Plan* n'ait pas suffisamment pris en compte le risque volcanique semble assez symptomatique de cette hiérarchie des priorités en faveur de la prévention du risque cyclonique.

Qu'en est-il du comportement des experts scientifiques ?

Le succès de la phase d'alerte dépend du succès des experts à traduire l'urgence dans un langage que les dirigeants puissent comprendre. Or il semble que dans le cas montserraten, les communautés scientifiques aient échoué à sensibiliser les autorités à l'urgence de la situation.¹³³ Leur intégration institutionnelle à l'ensemble de l'appareil administratif offre une piste explicative à cet échec.

D) La capacité des experts scientifiques à sensibiliser les autorités au risque : la piste de l'intégration institutionnelle.

Selon le témoignage d'un officiel présenté par Amy Donovan et Clive Oppenheimer¹³⁴, le rapport Wadge présenté aux autorités au début de la crise était perçu comme un document très « académique », ce qui tranchait avec le fait que les « anciennes générations de politiciens » n'étaient pas des « universitaires »¹³⁵. Selon lui, sans explications supplémentaires le Chief Minister n'a pas compris le texte et ne l'aurait ainsi donc pas trouvé parlant. De plus, ce rapport a été perdu et était introuvable quand l'éruption a débuté, ses informations manquant alors aux discussions lors de la prise de décision en début d'alerte. Aussi, selon un des

¹³³ DONOVAN, A.; and OPPENHEIMER, C. "Science, policy and place in volcanic disasters: insights from Montserrat". *Environmental Science & Policy*. Elsevier ed., mai 2014, vol. 39.pp 150-161.

¹³⁴ Ibid.

¹³⁵ Ibid, p. 152.

témoins interrogés par Donovan et Oppenheimer, les personnes qui avaient construit leur maison en zone dangereuse n'auraient pas perçu une nécessité de déménager par précaution quinze ans avant les événements. En effet, l'hypothèse d'une éruption était selon ce témoin perçue comme une éventualité lointaine dans le temps.

Surtout, il semble que l'intervention des experts aux stades précoces de l'éruption n'ait pas été clairement organisée à cause du besoin de création de nouvelles institutions, que ce soit au niveau de la gouvernance ou au niveau du conseil scientifique.¹³⁶

La perception de difficultés quant aux conditions d'intervention des scientifiques peut faire écho à une autre piste explicative en ce qui concerne le manque de sensibilisation des autorités, outre les aspects cognitifs tels que l'absence de vulgarisation des données ou l'absence d'une perception réelle du risque : celle des conditions de l'accès aux sphères de décision.

La catégorie d'expert, n'est pas, dans l'absolu, une catégorie homogène et ne peut être dissociée des représentations identitaires. En effet, l'expertise dans un domaine est caractérisée par le résultat de « *luttres pour la monopolisation d'un savoir savant* ». ¹³⁷ Nous trouvons ainsi, sous une étiquette générique des groupes d'acteurs aux identités multiples s'étant livré, ou se livrant bataille, pour le monopole de la différenciation entre savoir savant et savoir profane dans un domaine donné.

Gilles Massardier retrace ainsi l'appropriation de l'expertise en matière d'aménagement du territoire successivement par ceux qu'il qualifiera d'« *urbanistes* » (dans les années 1920) et de « *nouveaux géographes* » (à partir des années 1970).¹³⁸ Ces deux groupes ont tous deux produit des nouveaux discours tranchant avec les définitions de leurs domaines (urbanisme et géographie), redéfinissant les contours de leur discipline. Ce travail, assimilable à ce que Pierre Muller appelle un travail de médiation ¹³⁹, s'est opéré à travers des revues spécialisées, mais aussi grâce à une fenêtre d'opportunité, qui a rendu les revendications identitaires (en ce qui concerne la qualité d'expert) de ces groupes compatibles avec les agendas publics et leur

¹³⁶ DONOVAN, A.; BRAVO, M.; and OPPENHEIMER, C. "Co-production of an institution: Montserrat Volcano Observatory and the social dependence on science". *Science and Public Policy*, 2013, vol. 40, no. 2. pp. 171-186.

¹³⁷ PASQUIER, R.; and MASSARDIER, G. « Expertise et aménagement du territoire ». *Politix*, Deuxième trimestre 1997, vol. 10, no. 38. pp. 151-155.

¹³⁸ MASSARDIER, G. Expertise et aménagement du territoire. L'Etat et le savant. L'Harmattan ed. Paris: , 1996.

¹³⁹ MULLER, P. *Les politiques publiques*. Presses Universitaires de France ed. Paris: , 2011.

présence en tant qu'experts indispensables. De plus, ces groupes ont tissé des relations privilégiées avec les agents au sein des cercles de décision, en particulier l'appareil administratif. Cette stratégie rappelle celle que nous avons observée dans le cadre de la mise à l'agenda de la gestion du risque volcanique.

En conséquence, l'aspect identitaire, à savoir la façon dont le groupe se définit par rapport à lui-même et par rapport au monde, et le degré d'insertion dans les sphères décisionnelles des groupes prétendant au monopole de l'expertise apparaissent comme des éléments importants conditionnant la réussite de leur stratégie.

Comment mesurer la capacité des experts scientifiques à se faire entendre ?

Une piste est offerte par les théories d'explication de l'émergence et de l'impact des mouvements sociaux.

Un mouvement social est une forme d'action collective, qui selon Erik Neveu renvoie à un « *agir-ensemble intentionnel, marqué par le projet explicite des protagonistes de se mobiliser de concert* » et qui « *se développe dans une logique de revendication, de défense d'un intérêt matériel ou d'une cause* ». ¹⁴⁰ Considérés traditionnellement comme apolitique, ces mouvements contiendraient néanmoins une « composante politique » par rapport à leur façon d'interagir avec leurs autorités.

La théorie des mouvements sociaux est une mosaïque théorique composée de plusieurs écoles doctrinales qui avancent des théories souvent contradictoires mais néanmoins complémentaires et dont les origines remontent aux travaux de Mancur Olson sur la logique de l'action collective. ¹⁴¹

Un mouvement social se produit en général parce qu'il y a une assignation de signification et une interprétation particulière des événements et des situations ayant causé l'émergence du mouvement.

« *Pour mobiliser et stabiliser un mouvement, les problèmes, les motifs de colère ou d'insatisfaction doivent ainsi être reconceptualisés et cadrés afin de susciter l'adhésion* ». Il

¹⁴⁰ NEVEU, E. *Sociologie des mouvements sociaux*, 6ème édition. La Découverte, coll. Repères Sociologie ed. Paris: , 2015.

¹⁴¹ OLSON, M. *The logic of collective action: Public goods and the theory of groups*. Harvard University Press; Revised edition ed., June 30, 2009, 1965.

faut ensuite que le cadre cognitif construit « résonne » avec les « *passions générales dominantes* » (Tocqueville) d'une « *société ou d'un espace social* »¹⁴².

Outre cet aspect relié à une compatibilité cognitive avec les groupes sociaux dans lesquels ils s'expriment, la stabilisation des mouvements sociaux dépendrait également de l'intégration du groupe mobilisé.

Selon Anthony Oberschall, la mobilisation est conditionnée par l'organisation interne du groupe et sa séparation d'avec les autres classes ou collectivités de la société.¹⁴³

Il distingue deux variables :

- Une variable horizontale : qui concerne l'organisation interne du groupe social et qui permet de distinguer les structures communautaires ou associatives des réseaux internes.

L'existence de telles structures est une condition indispensable dans ce modèle à la naissance d'un mouvement de mobilisation grâce auquel les groupes sociaux tentent de défendre leurs intérêts spécifiques.

- Une variable verticale : les collectivités sociales peuvent être soit en liaison avec les classes supérieures ou les autorités ; cette « intégration » leur permettant de bénéficier d'une représentation propice à la défense de leurs intérêts ; soit « segmentées » c'est-à-dire « séparées, isolées » de ces mêmes classes et autorités.

C'est ainsi dans l'hypothèse « segmentée » que se déclenche la mobilisation.

Ici on peut penser à faire le rapprochement entre la capacité des scientifiques à provoquer une prise de décision avec leur degré d'accès aux autorités et leur intégration au système institutionnel.¹⁴⁴

En effet, dans les deux cas nous avons affaire à des groupes non homogènes malgré une identification commune sous l'étiquette « d'experts », qui ne semble pas propice à la

¹⁴² GOLSORKHI, D., et al. « Mouvements sociaux, organisations et stratégies ». *Revue Française De Gestion*, vol. 2011/8, no. 217. pp. 79-91, p.83

¹⁴³ BIRNBAUM, P. « Mobilisations, structures sociales et types d'Etat ». *Revue Française De Sociologie*, 1983, vol. 24, no. 3. pp. 421-439.

¹⁴⁴ Notre propos est axé sur les institutions, le socle de notre modèle d'analyse stratégique. Toutefois ces constats peuvent être affinés par l'étude des réseaux d'acteurs au sens de la théorie de l'acteur réseau développée par Michel Callon et Bruno Latour, qui permet une prise en compte non seulement les institutions mais aussi les instruments pris par les acteurs comme éléments impactant la communication. Il n'est pas à exclure que le rôle des moyens de communication utilisés (faxes plutôt que coup de téléphone, etc...) ait joué un rôle mesurable.

mobilisation (a). Ce manque d'homogénéité apparaît comme révélateur de différences entre les perceptions et les façons de gérer la crise, ceci de manière assez visible dans le cas Montserratien (b). Surtout, dans le cas de Montserrat on observe un manque d'intégration verticale entre le groupe des experts scientifiques et le centre de décision politique, contrairement au cas français où on observe une forte intégration des centres universitaires à l'appareil administratif (c).

a) Les experts scientifiques : un groupe non homogène morcelé par des divisions géographiques et institutionnelles.

Les équipes d'experts scientifiques intervenant dans les deux crises étudiées tendent à se présenter comme des acteurs corporatistes au sens de F. W. Scharpf.¹⁴⁵ L'intégrité du groupe est donc soumise à la présence d'une structure organisationnelle qui fournit les ressources et représente des intérêts propres à la structure, tels que ceux servis par ses missions.¹⁴⁶ Si les décisions officielles revêtent un caractère hiérarchique, le processus individuel peut relever en amont de décisions individuelles, consensuelles ou obtenues à l'issue d'un vote selon les règles propres aux structures.

En effet en France les experts scientifiques intervenant comme conseil à la décision, à l'exception des intervenants issus de laboratoires étrangers, sont issus d'instituts nationaux universitaires de recherche et constituent ainsi un personnel assimilé à la fonction publique. Une des caractéristiques de l'état en France est en effet un monopole de l'Université et de l'enseignement secondaire, par le biais de la nomination dans ces institutions d'un personnel qu'il va recruter et contrôler.¹⁴⁷

Les établissements scientifiques français sont en effet des établissements publics, de recherche et d'enseignement supérieur de statuts variés. Ils sont sous la tutelle de ministères et leur personnel est soumis à un statut juridique particulier, dérogatoire au droit privé, le statut général de la fonction publique, avec des spécificités propres aux organismes. Ces personnels

¹⁴⁵ SCHARPF, F. W. *Games Real Actors Play: Actor-centered institutionalism in Policy Research*. Paul Sabatier ed., Westview Press ed., 1997

¹⁴⁶ Ibid.

¹⁴⁷ BADIE, B.; and BIRNBAUM, P. *Sociologie de l'Etat*. Hachette Littératures ed. Paris: , 2004.

sont donc assimilés à des fonctionnaires à l'exception du personnel des instituts ayant un statut d'établissement public à caractère industriel et commercial (comme le Bureau de Recherches Géologiques et Minières), en vertu de l'ordonnance du 4 février 1959 en vigueur en 1976.¹⁴⁸

L'action administrative est censée être régie par trois principes, celui de la neutralité, celui de la hiérarchie (mis en œuvre notamment par l'obligation d'obéissance aux règles et au contrôle des fonctionnaires) et celui de la spécialisation des tâches et compétences. Si ce modèle a été remis en cause, dès les années 1940 avec la sociologie des organisations, il n'empêche que la mission théorique des fonctionnaires reste de mener à bien l'exécution de la politique publique, un manquement à leur mission pouvant constituer une faute.¹⁴⁹

Le personnel scientifique est ici une catégorie particulière. Il s'agit en effet d'universitaires et de scientifiques spécialisés dans un savoir particulier, qu'ils doivent mettre au service de l'action publique. Leur activité d'enseignement et/ou de recherche intervient ainsi à deux niveaux, à celui de leur communauté scientifique et au niveau administratif. Quand ils sont appelés au nom de leurs compétences pour collaborer à l'élaboration de l'action publique, ils endossent alors le rôle d'expert. Ils n'en restent pas moins dépendants dans une certaine mesure du système étatique quand ils sont encadrés par des instituts nationaux. De plus, le financement de la recherche est assuré par les crédits budgétaires alloués aux universités et aux organismes de recherche publics.

L'ensemble du système est donc relié par la voie institutionnelle à l'appareil étatique, y compris les moyens concrets de gestion de la crise au moyen des services de la Sécurité civile.

Avant 1995 la surveillance du volcan la Soufrière Hills de Montserrat dépendait de l'Unité de recherche sismique de l'université des West Indies à Trinidad. Son personnel de recherche est un personnel universitaire, principalement issu de l'université titulaire.

Les experts scientifiques dans le cas anglophone n'ont pas le statut de fonctionnaires contrairement au cas français, et sont salariés de leurs établissements.¹⁵⁰ En effet, bien qu'une seule des 169 universités britanniques soit privée, (l'université de Buckingham), les universités

¹⁴⁸ Loi n° 46-2294 du 19 octobre 1946 relative au statut général des fonctionnaires, Art 1^{er}.

¹⁴⁹ <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/administration/acteurs/quels-sont-devoirs-fonctionnaires.html>

¹⁵⁰ Les postes permanents ont un contrat se rapprochant du contrat à durée indéterminée et les postes de recherche à temps plein sont encadrés par un contrat assimilable au contrat à durée déterminée.

britanniques sont des organismes légalement autonomes depuis l'Education Reform Act (1988) et le « *Further and Higher Education Act* » (1992). Elles définissent leurs propres missions au sein d'un cadre déterminé par le gouvernement et fixent leurs critères d'admission en ce qui concerne les enseignants et les étudiants.

Les infrastructures et les personnels sont financés par les *Higher Education Funding Councils* depuis 1992. La subvention est attribuée pour chacune des régions sur la base d'une évaluation des départements scientifiques des universités dans le cadre du *Research Assessment Exercise*.

Nous avons donc dans le cas britannique un personnel scientifique plus indépendant en ce qui concerne les possibilités de sanctions et de consignes vis-à-vis des autorités.

Les deux groupes partagent toutefois la même mission d'expertise et la même étiquette « d'experts » en ce qui concerne l'interprétation des phénomènes dont ils assurent la surveillance. Aussi peut-on raisonnablement avancer, de par la manière dont ils se décrivent dans les témoignages recueillis, de par l'emploi des mots « experts », ou « scientifiques » pour se désigner en tant que groupe face aux « autorités » ou au « public »¹⁵¹ ; que les scientifiques se percevaient comme un groupe. Cependant malgré cette étiquette et cette mission communes, l'homogénéité du groupe des « experts scientifiques » est remise en cause dans nos cas d'étude par des cloisonnements géographiques et institutionnels miroitant des dynamiques de pouvoir.

On remarque que la perception que les experts avaient d'eux même et de leurs collaborateurs a été conditionnée par une dynamique de pouvoir centrée autour des origines géographiques, avec un avantage octroyé aux experts venant des niveaux métropolitains. Les appartenances à des instituts différents ont également impacté les relations au sein de équipes.

Abordons tout premièrement la dynamique de division géographique entre les niveaux locaux et métropolitains.

Dans le cas de la Guadeloupe, on retrouve la dichotomie entre les équipes venues de « Paris » et le personnel antillais du LPG.

¹⁵¹ Ceci est vérifiable par nos interviews et par les documents consultés où l'évaluation de politique publique était faite par les scientifiques ayant travaillé sur les crises.

Nous trouvons tout d'abord un récit selon lequel l'expert antillais est opposé à un expert « métropolitain » présenté comme ayant un plus grand crédit scientifique selon la perception des acteurs hexagonaux.

Cette supériorité symbolique serait tributaire de la centralisation de la prise de décision vers Paris en ce qui concerne les pratiques de l'IPG.¹⁵²

Ne se trouvant pas dans la bonne aire « géographique » de pouvoir, l'expert antillais aurait été perçu par ses pairs métropolitains comme enclin à la dramatisation de par sa culture. Ce jugement semble correspondre avec le fait que d'une manière générale, parler des dangers et des conséquences des catastrophes naturelles sans édulcorer le discours ; ou encore utiliser des instruments tels que des statistiques ou des images impressionnantes pour sensibiliser le public était mal perçu.¹⁵³

On note que le conseiller « officiel » du préfet n'était pas le seul scientifique guadeloupéen disponible, Michel Feuillard, bien que celui-ci ait été considéré comme un candidat potentiel pendant la crise. En effet, le gouvernement fit venir à la demande de Jean-Claude Aurousseau le professeur Brousse. Selon Michel Feuillard cette décision aurait été précipitée par le fait qu'après les événements de juillet le préfet n'avait pas pu le joindre, le scientifique étant allé chercher son épouse à l'aéroport. Le préfet aurait alors déduit qu'il lui fallait un conseiller joignable à tout instant. Le choix de faire venir un conseiller permanent de l'hexagone aurait donc été expliqué par ces raisons pratiques et non par une réticence à faire confiance à un chercheur local.¹⁵⁴

Toutefois, alors qu'il avait prédit les événements de juillet, les « instances parisiennes » ne le prirent pas au sérieux notamment à cause du traitement de l'information par la presse qui avait donné à une « *probabilité* » énoncée devant les journalistes des airs « *d'affirmation prophétique sans nuances* ». ¹⁵⁵ Cette anecdote rejoint l'impression de nos témoins selon laquelle à l'Institut National d'Astronomie et de Géophysique (INAG) ¹⁵⁶ ainsi que dans les

¹⁵² Interview de Christian Anténor-Habazac, (2012).

¹⁵³ Interview de Jean-Christophe Komorowski (2012), entretien Michel Feuillard, entretien Christian Anténor - Habazac.

¹⁵⁴ Entretien Michel Feuillard, novembre 2011.

¹⁵⁵ Ibid.

¹⁵⁶ I.N.S.U., Institut National des Sciences de L'Univers depuis 1985.

autres instituts nationaux, le personnel sur place en Guadeloupe était perçu comme ayant une tendance à la dramatisation.¹⁵⁷

La séparation entre les membres des équipes ne se concentrait pas seulement au niveau de l'origine géographique mais se traduisait aussi par une compétition entre laboratoires.

Il y avait selon nos témoins une compétition entre les personnels des différents instituts scientifiques.¹⁵⁸ Les scientifiques auraient en effet tout d'abord raisonné en tant que membre d'un institut avant de se penser comme une équipe, l'élément cognitif d'identification le plus significatif étant leur équipe originelle. Cet état de fait ne serait pas propre à la crise de Guadeloupe mais c'est aussi retrouvé dans celui de Montserrat.¹⁵⁹

La compétitivité dans le cas de la Guadeloupe aurait été étendue au comportement des scientifiques devant les journalistes, avec une volonté des individus d'accéder au micro et de se présenter comme un décideur ou un membre clé de l'équipe scientifique.¹⁶⁰ Il existait également une compétition entre les laboratoires en ce qui concernait la production des résultats. Les directions de ces derniers auraient poussé les équipes à multiplier les comptes rendus, parfois au détriment de la cohérence dans l'analyse de l'ensemble des paramètres ce qui occasionnait des désaccords entre les chercheurs quant aux résultats et aux techniques d'analyse. Les scientifiques, notamment les chimistes, n'auraient pas été toujours systématiquement informés des résultats des autres.¹⁶¹

La nomination de Claude Allègre à la tête de l'IPG et sa nomination en tant que chef de mission avec le « remerciement » d'Haroun Tazieff et Robert Brousse aurait participé d'une volonté de ramener de la cohérence et le pouvoir décisionnel aux mains de l'institut.¹⁶²

Les scientifiques auraient enfin été plus ou moins écoutés selon leur capacité à s'aligner avec la politique de risque zéro enclenchée par les autorités, à savoir celle de prendre le moins de

¹⁵⁷ Interview de Michel Feuillard et Christian Anténor-Habazac.

¹⁵⁸ Interviews de Michel Feuillard et Christian Anténor-Habazac.

¹⁵⁹ Michel Feuillard mentionne le cas de Montserrat où un chercheur américain avait essayé de passer des infos à « sa maison mère » avant de faire part de ses conclusions au gouvernement au préalable et en conséquence rappelé à l'ordre.

¹⁶⁰ Interview de Michel Feuillard

¹⁶¹ Ibid.

¹⁶² Ibid.

risques possibles.¹⁶³ Aussi, avec l'arrivée de Claude Allègre, chef de mission, détenant la légitimité et la responsabilité de parler au nom de l'équipe lors des consultations officielles, on note la mise en place de stratégies de communication par certains experts dans le but d'avoir une chance de se faire écouter. Du côté des autorités, (notamment du préfet) on observait la pratique de consultations officieuses de membres de l'équipe hors du cadre des briefings.¹⁶⁴

Dans le cas de Montserrat, on perçoit une séparation entre les experts directement appointés par les autorités britanniques le personnel basé dans la caraïbe, notamment celui du SRU.

Le gouvernement britannique a très tôt pris en main la question de l'expertise en encourageant les politiciens et les *civil servants* à organiser et à participer à de grandes consultations scientifiques relatives à l'évaluation scientifique de la situation volcanique.

La pression créée par la nécessité d'avoir une évaluation scientifique à Montserrat et la maintenance d'une équipe devant fonctionner 24h sur 24 a eu pour conséquence une augmentation de la présence de personnel britannique au MVO, ce qui aurait compliqué la tâche du travail de gestion de crise du SRU qui souffrait alors d'un manque de ressources financières et matérielles alors que le besoin de construire un observatoire permanent avait été identifié en début de crise. A cause des problèmes d'organisation, le recrutement de personnel supplémentaire était vu comme une contrainte. L'équipe avait de plus un sentiment d'isolement au début de la crise du fait de ses contacts très limités avec *l'Overseas Development Administration* (ODA)¹⁶⁵ et une impression de mise à l'écart en ce qui concerne le processus de décision. Cet état de fait créera des tensions entre le personnel résident et le personnel appointé par le gouvernement britannique en ce qui concernait la définition du risque acceptable comme nous le verrons plus loin dans notre analyse.

De plus, la visibilité de l'équipe du SRU a été menacée à partir de 1996 avec l'absorption de l'unité par le département de physiques de l'UWI (Université des West Indies). La nouvelle direction n'aurait pas considéré la surveillance volcanique comme une préoccupation et était

¹⁶³ Ibid.

¹⁶⁴ Ainsi Michel Feuillard déclare-t-il qu'il avait pris l'habitude d'envoyer ses conclusions par télex au préfet de peur que Claude Allègre ne « monopolise la parole ». De même les « ministres et le préfet » seraient venus le consulter « discrètement » en plus des consultations avec Allègre. Il déclare au sujet de Robert Brousse, évincé dans son rôle de porte-parole : « je pensais naïvement qu'il y avait une certaine solidarité scientifique et qu'il fallait un peu ménager Brousse ». « Mais chacun s'amusait à l'enfoncer, je trouvais ça inélégant ». « On pensait qu'il y avait un moyen de s'en débarrasser en mettant les formes ».

¹⁶⁵ Maintenant DFID: Department for International Development.

peu expérimentée en matière de gestion de crise. Il n'y aurait pas eu d'effort suffisant pour saisir l'opportunité de la crise pour renforcer la visibilité internationale du SRU et augmenter ses ressources.¹⁶⁶

Les tensions étaient également politiques entre le personnel du MVO, en tant qu'équipe et en tant que membres d'institutions différentes.¹⁶⁷ Cette affirmation semble faire écho aux tensions entre le gouvernement de Montserrat et le gouvernement britannique perceptibles à travers les autres sources, avec notamment des suspicions d'« espionnage » politique au sein du MVO tout au long de la crise.¹⁶⁸ Cette dichotomie pouvait être renforcée par le comportement du public lors des conférences.

De plus les scientifiques « locaux » percevaient des différences de traitement entre eux et les scientifiques « britanniques » notamment en matière de logements et une certaine atmosphère de « clivage ».¹⁶⁹

Ainsi à l'occasion des meetings les scientifiques ont parfois été confrontés à des réactions négatives sous fond de tensions identitaires quand le public percevait un manque d'harmonie dans l'approche de l'équipe, notamment en ce qui concernait supposément l'indépendance, l'impartialité et la « *sensibilité culturelle* »¹⁷⁰ ou encore les contributions de certains membres. Ces réactions étaient particulièrement dirigées contre les « *scientifiques britanniques* ».¹⁷¹

Ce type de comportement au sein du public était surtout identifiable durant les périodes où les différences de perception du danger entre le public et les scientifiques étaient notables, en ce qui concernait le degré de réaction appropriée. En effet quand l'activité volcanique connaissait une accalmie apparente, beaucoup de personnes pensaient qu'il n'y avait plus de danger. Or ces périodes étaient généralement suivies de nouveaux pics d'activité dangereuse souvent en l'espace de quelques heures. Pareillement, en cas de défaut de prédiction suffisante d'un pic d'activité (comme par exemple dans le cas de l'explosion magmatique du 17

¹⁶⁶ DRUITT, T.; and KOKELAAR, B. *The eruption of Soufrière Hills volcano, Montserrat, from 1995 to 1999*. Geological Society ed., 2002., pp 74-75.

¹⁶⁷ Ibid.

¹⁶⁸ Interview de Willy Aspinall, février 2012.

¹⁶⁹ Op. Cit., p74.

¹⁷⁰ Ibid., pp. 86-87

¹⁷¹ Ibid.

septembre 1996) les scientifiques du MVO étaient accusés d'incompétence, malgré les mises en garde répétées au sujet de la difficulté de prédire la fenêtre temporelle exacte des manifestations. Malgré tout ceci, la majorité du public a exprimé son soutien aux scientifiques le long de la crise. La confiance en l'équipe augmenta parallèlement à l'affinement des techniques de prévision et l'amélioration de la communication avec le public.¹⁷²

En ce qui concerne les interactions entre le personnel britannique et la population, il semble que les « expatriés » avaient tendance à rester en petit comité, cependant la plupart d'entre eux s'entendaient bien avec les Montserratiens. Les experts britanniques avaient également tendance à parler plus librement à leurs compatriotes. Les britanniques expatriés semblaient constituer un petit groupe soudé et homogène.¹⁷³

Quelle place accorder à toutes ces étiquettes identitaires ? Sont-elles principalement le fruit de perceptions sociales plus ou moins conscientes ou une manifestation de la présence de stratégies individuelles ?

Le cas montserralien, où ce phénomène d'identité multi-niveau semble avoir posé problème, nous offre une piste.

b) Les étiquettes identitaires dans le cas montserralien : reflet de la confrontation entre des perceptions et des savoir-faire différents.

Au cours de la crise du volcan Soufrière Hills de 1995 à 1997, l'étiquette identitaire semble avoir été associée à une façon de fonctionner en opposition aux pratiques locales. Cette opération d'étiquetage a pour contexte un partage de responsabilité entre les gouvernements britannique et montserralien. Ces différences étaient notamment perçues par les autorités montserratiennes par rapport à la façon d'envisager le risque volcanique à moyen et long terme. Ainsi Reuben Meade, Chief Minister au début de la crise estimait –il que l'avis du directeur du S.R.U. en 1995, le Dr William Ambeh, originaire du Cameroun, était plus fiable

¹⁷² Ibid.

¹⁷³BROWN, L. The Volcano, Montserrat and Me: Twenty years with an active volcano. Independently published ed., 2017.

que celui de ses collègues britanniques car il appréhendait mieux la gestion de l'impact d'une crise sur un petit territoire comme Montserrat.¹⁷⁴ Durant les premiers temps de la crise, les scientifiques britanniques étaient selon lui « *plus conservateurs* » et avaient « *plus peur du volcan* ». Cette dichotomie symbolique entre personnel britannique « *blanc* » et personnel « *noir* » a été reprise par le même acteur lors d'une allocution radiophonique au sujet des tensions qui divisaient l'équipe. Ainsi le gouverneur Frank Savage lui aurait rapporté que les experts britanniques, durant un dîner entre expatriés avaient verbalisé à voix assez haute « *pour être entendus* » des interprétations contradictoires du phénomène volcanique. Reuben Meade a alors décidé de les rappeler à l'ordre à l'occasion d'une intervention radiophonique en rappelant qu'il y avait un seul observatoire, et non un « *observatoire blanc* » et un « *observatoire noir* ».¹⁷⁵ Il a également menacé en aparté les scientifiques en question de les « *dénoncer au public local* » s'ils continuaient à faciliter la création de rumeurs. Les conflits et divergences auraient par la suite été canalisés par la mise en place d'un système de consensus pendant les sessions de briefing.

Plus généralement, les expatriés britanniques qu'ils soient des experts scientifiques ou administratifs semblent se distinguer en tant que groupe dans le discours quand leur façon de « faire » ou de « voir » n'est pas jugée compatible avec les façons de faire ou de voir locales. Ainsi les fonctionnaires montserratiens avaient parfois l'impression d'avoir à faire à des personnes avec une démarche quasi « *dictatoriale* » qui n'acceptaient pas les idées « *locales* » et refusaient les suggestions. Ceci était vécu comme une forme d'ingérence de personnes étrangères porteuses d'idées « *préconçues* » dans un environnement qu'elles ne maîtrisaient pas.¹⁷⁶ A contrario, les relations se voulaient harmonieuses quand les britanniques se montraient ouverts aux « *idées et recommandations locales* » et la question identitaire n'était plus aussi visible. Outre un « manque de connaissance » du terrain reproché à certains officiels britanniques, les personnalités des uns et des autres n'étaient parfois tout simplement pas « *compatibles* ».¹⁷⁷ On note que les fonctionnaires présents en début de crise, ayant eu le temps de se familiariser avec l'environnement étaient plus à l'écoute des montserratiens,

¹⁷⁴ Interview de Reuben Mead, septembre 2016.

¹⁷⁵ Ibid.

¹⁷⁶ Interview d'Angela Greenaway, directrice au développement auprès du gouvernement de Montserrat de 1991 à 1997, août et septembre 2016.

¹⁷⁷ Ibid.

tandis que vers la fin de la crise avec la multiplication des contrats et le fort « turn over », les nouveaux arrivants pouvaient se montrer moins ouverts d'esprit que leurs prédécesseurs.¹⁷⁸

On trouve ici une similarité avec le cas de la Guadeloupe, en ce qui concerne le supposé manque de connaissance du terrain des experts « métropolitains ». En effet, selon Michel Feuillard, « *la moitié des gens (en France hexagonale) ne savaient même pas où se trouvait la Guadeloupe* ».¹⁷⁹ Ce témoignage laisse entendre qu'un manque de connaissance générale au sujet des Antilles françaises était attribué aux populations hexagonales. Les autorités auraient ainsi dépêché des scientifiques ne connaissant pas le terrain et équipés avec un matériel non adéquat.¹⁸⁰ Les circonstances ne démentiront pas cette croyance : en ce qui concernait les équipements, les chromatographes apportés par Haroun Tazieff et son équipe s'avérèrent ne pas être adaptés au climat tropical. Les autorités se seraient gardées de laisser filtrer ces problèmes dans le souci de ne pas amener de doutes sur les compétences de l'équipe ou la qualité du matériel.¹⁸¹

La dichotomie entre personnel « antillais » et « personnel métropolitain de passage » semble exister encore aujourd'hui, avec une revendication de la part du personnel « antillais » pour une plus grande indépendance de l'observatoire par rapport au niveau hexagonal et pour un recrutement plus important de personnel local, ou à défaut, pour la sélection de chercheurs pouvant rester plus longtemps sur place.¹⁸²

Nous remarquons donc dans nos deux cas une similarité dans le rapport identitaire au sein des relations entre les experts eux même et entre ces derniers et les autres groupes. Nous avons ainsi en ce qui concerne les scientifiques mandatés pour étudier le volcan, non seulement une étiquette commune d'« experts » mais également des sous étiquettes par rapport à leur origine géographique ou leur origine institutionnelle. Dans le cas de Montserrat où ces différences ont été à l'origine de divergences très marquées en début de crise, la dichotomie géographique semble renforcée par le fait que les experts non locaux étaient de nationalité différente et associés à un gouvernement différent, le gouvernement britannique, co-décisionnaire avec le gouvernement montserratiens.

¹⁷⁸ Ibid.

¹⁷⁹ Entretien avec Michel Feuillard.

¹⁸⁰ Ibid

¹⁸¹ Ibid.

¹⁸² Entretiens et observation directe lors des rencontres avec les scientifiques à l'Observatoire entre 2012 et 2014.

Ces étiquettes superposées à celles « d'expert » ou de « scientifique » laissent entrevoir une dynamique de pouvoir en faveur du niveau des anciennes métropoles.

Dans le cas de la Guadeloupe, l'essentiel du personnel disponible pour l'expertise se trouvait au niveau « métropolitain ». Une dynamique de pouvoir en faveur du niveau national n'est donc pas incohérente face au faible effectif local et à la renommée scientifique des experts hexagonaux. Il est en conséquence possible que, mis à part les préjugés des uns et des autres, cet avantage institutionnel et matériel ait créé de façon quasi « mécanique » une prévalence du niveau national. Dans le cas de Montserrat, où il existait déjà une équipe basée dans la caraïbe, les scientifiques directement dépêchés par le gouvernement britannique sans passer par le SRU avaient eux aussi un avantage institutionnel en ce qui concernait l'articulation entre les équipes et les institutions gouvernementales et administratives en charge de la gestion de crise.

Cet élément semble constituer la différence majeure entre nos deux cas d'étude.

c) Le manque d'articulation entre l'équipe du SRU et les autorités britanniques et montserratiennes.

La présence d'une équipe sur place ainsi qu'une définition relativement claire du rôle de chacun semble avoir constitué un avantage dans le cas Guadeloupéen, tandis que dans le cas Montserralien l'absence d'équipe locale et le manque de définition claire des modalités d'intégration du diagnostic scientifique semblent avoir posé problème en début de crise.

En effet au début des événements, l'équipe scientifique en charge de la surveillance de la Soufrière Hills était basée hors de l'île, contrairement au cas de la Guadeloupe. Les modalités d'accès étaient ainsi moins directes. On peut imaginer que la transmission d'un rapport via des moyens tels que la télécopie (le moyen utilisé pour transmettre le rapport Wadge) peut avoir moins d'impact qu'un coup de téléphone (le moyen de communication avec le préfet couramment utilisé par Michel Feuillard, alors directeur du Laboratoire de Physique du Globe de Saint-Claude). Il semble aussi que la complexité et l'intrication caractérisant le système institutionnel de gestion du risque aient gêné les scientifiques.

L'organisme responsable administrativement de Montserrat était le *Foreign and Commonwealth Office* (FCO). Toutefois, ce département n'avait pas de puissance de financement réelle pour mener à bien sa mission et ses compétences entraient en conflit avec celles de l'ODA. Le traitement des affaires internes montserratiennes étaient de plus pris en charge non seulement par le *West Indies and Atlantic Department* basé à Londres mais aussi par le *Dependent Territories Regional Secretariat* basé à la Barbade. Ce jeu de responsabilités croisées et intriquées aurait désorienté beaucoup d'experts dans la transmission des informations et demandes.¹⁸³

Lors de son établissement au début de l'éruption la cellule provisoire qui constituait le MVO était administrée localement par l'intermédiaire de la *Development Unit* au sein du bureau du Chief Minister (*Chief Minister's Office*). On remarque que les deux premières années de l'éruption, l'ODA, alors principal responsable du financement n'avait « *virtuellement pas de contact direct* »¹⁸⁴ avec le SRU en ce qui concernait la surveillance de la Soufrière Hills sur place ou en ce qui concernait les besoins de l'observatoire provisoire. L'équipe n'était pas de fait très impliquée dans la gestion de crise, alors qu'elle était l'organisation régionale responsable de la surveillance sismique et volcanique sur Montserrat : en effet tous les contrats de surveillance passés par le gouvernement britannique transitaient par le *British Geological Survey* (BGS) leur principale source de conseil en matière de géologie. L'équipe du SRU ne percevait pas de manière favorable cet « ostracisme » institutionnel et beaucoup de ses membres considéraient que cette articulation leur était défavorable, avec un manque de ressources pour satisfaire le besoin de mettre en place un personnel et un bâtiment permanent bien équipé, selon les directives du rapport issu de l'audit commandité par le Gouverneur en janvier 1996.¹⁸⁵

On peut donc postuler que la configuration des institutions au début de la crise n'était pas favorable à une transmission efficace des informations entre les experts scientifiques et les instances décisionnelles en matière de gestion du risque volcanique dans le cas de Montserrat, causant un manque d'intégration verticale. Il se peut également que le manque d'intégration

¹⁸³ DRUITT, T.; and KOKELAAR, B. The eruption of Soufrière Hills volcano, Montserrat, from 1995 to 1999. Geological Society ed., 2002.

¹⁸⁴ Ibid, p.75

¹⁸⁵ Ibid.

horizontale (la cohésion des acteurs au sein du groupe même) ait eu un impact défavorable en ce qui concernait l'estimation du danger.

Les problèmes se sont notamment manifestés dans une dynamique d'opposition entre les stratégies d'action locales et britanniques. Cette dynamique n'est pas exclusive à la crise de Montserrat.

En effet, dans nos deux cas d'étude, l'orientation de l'action publique au cours de la gestion de crise apparaît comme étant le produit d'un compromis ; entre les définitions locales et « métropolitaines » des options de réponse au risque.

Chapitre 2 : Une action publique conditionnée par une tension entre les stratégies métropolitaines et les stratégies locales.

Les évacuations du 15 août 1976 en Guadeloupe et celle du 3 avril 1996 à Montserrat ont marqué un tournant dans la gestion des crises volcaniques. Ces décisions sont toutes les deux celles qui ont officiellement « vidé » les zones concernées à long terme par le risque et consacré une aggravation des phénomènes, perçue par les experts et les autorités. Elles se sont illustrées par leur envergure et la marque qu'elles ont laissée dans le processus décisionnel.

Le 15 août 1976 à 8 heures 40 du matin le préfet de Guadeloupe Jean-Claude Arousseau déclenche l'alerte n°2 du plan ORSEC portant évacuation totale de la zone couvrant l'ensemble du Sud Basse-Terre, à savoir les communes de Basse-Terre, Baillif, Saint – Claude, Trois Rivières, Gourbeyre, Bouillante, Capesterre-Belle-Eau, Vieux-Habitants, à l'exception de Vieux-Fort (qui, protégée par les Monts Caraïbes, sera évacuée à une date ultérieure).

Cette évacuation était une réponse à l'inquiétude des scientifiques, notamment Michel Feuillard, John Tomblin et Robert Brousse, face à l'aggravation du phénomène. En effet, la crise commencée depuis novembre 1975 semblait avoir atteint son paroxysme et une éruption était imminente. Après presque deux mois d'attente, les mesures d'évacuation seront progressivement levées à partir du début du mois d'Octobre 1976. L'absence d'issue cataclysmale en parallèle avec les lourdes conséquences économiques des événements achèvera de donner un caractère controversé à cette crise caractérisée par une importante querelle d'experts.

Du côté Montserraten, en avril 1996 le gouvernement britannique avait opté pour le retranchement de la population dans le Nord de l'île. Le M.V.O. devenait à cette période un organisme structuré avec des procédures formelles face au besoin croissant de surveillance du volcan. En effet, l'évolution du phénomène volcanique tendait vers l'aggravation. Ainsi, le 3 avril 1996, face à l'intensification de l'activité volcanique, le Gouverneur décide l'évacuation de la majeure partie du sud de l'île. Seuls les habitants de Plymouth et ceux de certains villages sont invités à rentrer chez eux une fois les manifestations terminées. Cette évacuation, présentée comme temporaire et étalée sur une période de trois mois consacrera le long

processus de déménagement de la vie montserratiennne vers le Nord de l'île face à l'accroissement de la menace volcanique.

Ces deux décisions s'inscrivent dans un processus complexe de hiérarchisation d'enjeux. Cette hiérarchisation est opérée par les autorités publiques face à l'imminence d'une éruption.

Or, les tensions liées à la définition et la hiérarchisation de ces enjeux s'exprimeront différemment selon les possibilités de prévision de l'évolution des phénomènes volcaniques par les experts. On note ainsi une réduction de la marge de manœuvre des autorités du côté guadeloupéen à cause du degré d'incertitude scientifique, tandis que dans le cas de Montserrat le degré de certitude scientifique possible a permis un consensus relatif quant à l'opportunité d'évacuation malgré la concurrence de stratégies différentes (1).

Le reste du processus de gestion des crises a été caractérisé dans les deux cas par une tension entre les stratégies « métropolitaines » et locales autour de l'expertise. Les périodes d'incertitude scientifique seront d'ailleurs les périodes les plus marquées par la manifestation de contestations et d'une remise en cause des choix des autorités. Ces stratégies concurrentes proviendront notamment d'acteurs locaux (2).

1) Une définition des enjeux conditionnée par le degré de certitude scientifique.

Dans le cas français, on observe en ce qui concerne le processus ayant abouti à la décision d'évacuation du 15 août 1976 une stratégie de compromis entre les niveaux local et national dans un contexte d'incertitude scientifique marqué par le pessimisme des experts (A). Dans le cas de Montserrat on constate un consensus sur la définition du risque acceptable grâce à la possibilité de prévoir avec une relative certitude scientifique l'évolution du phénomène (B).

A) La crise de 1976 : Une stratégie de précaution inspirée par le gouvernement.

Face à l'aggravation du phénomène volcanique, les experts en charge de la surveillance de la soufrière ont exprimé de manière quasi unanime une inquiétude quant à l'imminence possible d'un cataclysme. Les autorités intégreront ces conclusions mais prendront également en compte, en parallèle, les demandes des acteurs locaux en faveur de la préservation de la vie économique et sociale de la zone potentiellement dangereuse.

Ainsi, il y a eu en fin du mois de Juillet 1976 un renforcement des mesures de sécurité, mais des efforts seront maintenus pour encourager la population à rester sur place, tant qu'une alerte ne sera pas donnée par les scientifiques. Or, l'équipe était plongée dans l'incertitude après la survenance de nouvelles manifestations volcaniques ; perçues par les habitants les 25 et 27 juillet. Le préfet fera appel à John Tomblin, scientifique en chef du SRU, recommandé par Haroun Tazieff, absent. Le professeur Tomblin arrive le 30 juillet « sans délai ». ¹⁸⁶

Dans le même temps, les autorités essaient de garder une activité « normale » dans les zones à risque en maintenant par exemple des événements phares, comme le tour cycliste, qui sera autorisé à prendre le départ le 2 août après consultation des élus. Les étapes se déroulant dans les zones menacées pouvaient alors avoir lieu. La volonté de rétablir l'optimisme est mise à mal le 3 août par les conclusions du professeur Tomblin : il affirme n'avoir jamais observé une crise sismique d'origine volcanique aussi forte et l'interprète comme une tentative de remontée du magma. Il conseille en conséquence la plus grande prudence. Cependant la vie continue dans les zones menacées et le 5 août le festival culturel de Basse-Terre commence. Le 9, de nouvelles manifestations viendront toutefois jeter l'inquiétude. En effet à 19h45 un séisme d'une durée de 11 minutes est perçu par les instruments du LPG et ressenti par la population. Une explosion provoque l'apparition d'un gros nuage de cendres qui recouvre les hauts de Baillif et Vieux-Habitants. Les scientifiques constateront le lendemain la présence d'importantes coulées de boue dans le lit de la rivière Matylis et sur la route de la Citerne sur une longueur de 80 mètres. On constatera également que des blocs de roche volcanique, projetés lors de l'explosion parsèment les alentours du volcan. Ces événements provoqueront

¹⁸⁶ LOUIS SIDNEY, H. Volcan de la Soufrière en Guadeloupe, Les événements de 1976. Livre Blanc de la Préfecture de la Guadeloupe. Janvier 1977.

de nouvelles évacuations spontanées et une grande partie des habitants de Matouba-Papaye quitteront leurs habitations pour se réfugier dans les centres d'accueil ouverts à Basse-Terre et Saint-Claude.

Le 10 août, Tomblin rend un rapport pessimiste au préfet dans lequel il affirme que la possibilité qu'une éruption magmatique fasse suite à une crise sismique était de l'ordre d'un sur quatre. La probabilité qu'une éruption magmatique, une fois commencée aurait une probabilité d'être destructrice de l'ordre d'une sur deux. Ces éléments inquiétants ne furent pas transmis au public mais le gouvernement fera venir du personnel scientifique supplémentaire, avec notamment l'arrivée de René-Xavier Faivre Pierret, chercheur du Commissariat à l'Energie Atomique arrivé le 10 août en renforcement de l'équipe de chimie.

187

L'inquiétude va grandir au sein de l'équipe jusqu'à ce qu'elle se communique aux autorités.

Ainsi, la décision d'évacuation du 15 août résultera du choix de la précaution face à l'incertitude scientifique, dont cette mesure sera le point culminant (a). Les conclusions des experts scientifiques impacteront principalement la portée spatiale et temporelle de l'évacuation (b).

a) L'évacuation du 15 août : une mesure induite par un principe de prudence.

Le 12 août à 8 heures un violent séisme est ressenti par les scientifiques au col de l'Echelle. Le préfet sera prévenu par téléphone.¹⁸⁸ 347 secousses seront ainsi enregistrées au cours de la journée, dont six perçues par la population. Dans la matinée, le préfet est informé par Michel Feuillard et John Tomblin que des cristaux frais et des traces de verre ont été décelés dans les prélèvements des cendres du 8 juillet, ce qui révélerait selon ces derniers le signe d'une possible montée de magma.

L'incertitude scientifique persiste quand Nelly Moneyron, géologue, pense apercevoir de la ponce dans les prélèvements, ce qui signifiait alors la présence de lave fondue au potentiel

¹⁸⁷ LEPOINTE, E.,. Les catastrophes naturelles aux Antilles : D'une Soufrière à une autre. YACOU, A. ed., Karthala ed. Paris: CERC, 1999. « *Le réveil du volcan de La Soufrière en 1976 : La population Guadeloupéenne à l'épreuve du danger* ».

¹⁸⁸ LOUBAT, B.; et PISTOLESI-LAFONT, A.,. *La Soufrière à qui la faute?*. Presse de la Cité ed. Paris: , 1977.

explosif. La jeune femme suggèrera à ses collègues de prévenir le préfet pour qu'il déclenche officiellement le plan ORSEC. Michel Feuillard demande un deuxième avis à Rose Marie Chevrier, qui elle ne voit rien d'alarmant. Le préfet est toutefois prévenu. Il rend compte de la situation au secrétaire d'État aux DOM-TOM, Olivier Stirn. Ce dernier décide de faire revenir d'urgence Haroun Tazieff et Robert Brousse en Guadeloupe.¹⁸⁹

En attendant, le préfet s'attache à encourager les départs spontanés, peut-être dans l'anticipation d'une consigne gouvernementale. Après consultation du maire, il invitera les populations du haut de Saint Claude à quitter la ville temporairement. Pour héberger une partie de ces populations, des centres d'accueil seront ouverts à Bouillante et Baie-Mahault. Face à l'impossibilité de joindre Haroun Tazieff, Guy Aubert, alors directeur adjoint de l'INAG envoie en Guadeloupe à sa place Robert Brousse, volcanologue spécialiste des volcans d'Auvergne et familiers des écrits d'Alfred Lacroix, afin de conseiller le préfet. Tazieff qui était en mission en Equateur, ne recevra le télex du préfet l'enjoignant à regagner l'archipel que le 23 août.

Robert Brousse arrive le 13 août et confirme le diagnostic pessimiste de Michel Feuillard et John Tomblin. La phase phréatique caractérisant jusque-là le phénomène aurait laissé place à une phase magmatique. Or le 13 août à 15 heures une nouvelle explosion dépose de la cendre sur tout le flanc Sud-Ouest du volcan jusqu'à Baillif.

A partir de ce moment les conclusions des experts pèseront fortement sur le processus décisionnel qui conduira à l'évacuation du 15 août.

Tout d'abord, on note le pessimisme du conseiller officieux du préfet, Robert Brousse, qui prévoyait une aggravation de la crise en l'espace de quelques jours. Jean-Claude Aurousseau le questionnera sur l'opportunité de déclencher une évacuation générale.¹⁹⁰ Brousse ne se prononcera pas en faveur d'une évacuation générale mais conseillera de prendre des précautions. Toutefois, le 13 août, soit deux jours avant l'évacuation du 15, après avoir écouté au téléphone l'ensemble de l'équipe d'experts le secrétaire d'État aux DOM-TOM donnera son aval pour une évacuation des zones proches du volcan. Outre le pessimisme global des scientifiques il semble que le préfet ait opté pour une attitude de précaution, préférant l'option d'une évacuation, avec éventuellement des aménagements au cas par cas selon les zones,

¹⁸⁹ Ibid.

¹⁹⁰ LOUBAT, B.; et PISTOLESI-LAFONT, A.,. *La Soufrière à qui la faute?*. Presse de la Cité ed. Paris: , 1977.

même dans le cas où les avis auraient été plus mitigés.¹⁹¹ Cette logique de précaution émanait en particulier de consignes gouvernementales en faveur d'une prise de risque minimale et influencera l'orientation de l'action publique jusqu'au déclenchement officiel du plan ORSEC.¹⁹²

Ainsi le 13 au soir, à 19 heures, avec l'accord des maires de Basse-Terre et de Baillif et du conseiller général de Baillif, Jean-Claude Aourousseau décide l'évacuation des résidents des établissements hospitaliers et gérontologiques de Basse-Terre, et également celle du reste de la population de Baillif, couverte sous la poussière volcanique. Il rassemble dans son bureau les élus des communes situées dans le périmètre immédiat du volcan, le président du Conseil Régional et les présidents du Comité économique et social et de la Commission départementale. Le président du Conseil Général, George Dagonia sera consulté par téléphone, ne pouvant se rendre à la réunion. Après un briefing fait par les experts, les élus auraient mentionné des problèmes pratiques empêchant la mise en œuvre d'une évacuation le 13 août. Ils auraient notamment évoqué l'absence de camions ou d'une partie du personnel administratif.¹⁹³

A défaut de débiter l'évacuation, le préfet décide alors d'encourager les personnes à partir des zones dangereuses par le biais de la radio FR3.

Toutefois, malgré les efforts pour ne pas suspendre officiellement l'activité dans les zones à risque, le volcan se rappelle au bon souvenir des populations. Le 14 août, la Soufrière fait à nouveau la une de France Antilles : selon le quotidien « *la situation devient alarmante* ». On précise que « *le tour cycliste est arrêté* ».¹⁹⁴

La décision d'évacuer sera, finalement, le résultat d'une logique de précaution en partie indépendante des conclusions d'experts. C'est surtout au niveau de la portée générale de l'évacuation et non de son principe que le diagnostic des experts sera décisif.

¹⁹¹ LEPOINTE, E.,. Les catastrophes naturelles aux Antilles : D'une Soufrière à une autre. YACOU, A. ed., Karthala ed. Paris: CERC, 1999. « *Le réveil du volcan de La Soufrière en 1976 : La population Guadeloupéenne à l'épreuve du danger* ».

¹⁹² Entretien avec le directeur de l'administration générale et de la réglementation en 1976, (2009).

¹⁹³ LOUBAT, B.; et PISTOLESI-LAFONT, A.,. *La Soufrière à qui la faute?*. Presse de la Cité ed. Paris: , 1977

¹⁹⁴ *France Antilles*, 14 août 1976

b) Le rôle majeur de l'expertise scientifique quant à l'officialisation et la portée des mesures.

Le préfet réunit les experts dans la matinée au laboratoire de physique du globe de Saint Claude. A cause de l'absence de corrélation entre les différents phénomènes observés, l'équipe n'arrive pas à un diagnostic certain. Cependant la majorité des scientifiques s'accordent pour dire qu'il est relativement inévitable que le phénomène évolue vers une phase paroxysmale, sans craindre une éruption dans les heures à venir. Le préfet reformulera ce diagnostic aux journalistes venus l'interroger, en déclarant que la situation était « grave », mais qu'il n'y avait pas de « *péril dans l'immédiat* ». Il ajoutera que « *les prochains jours (seraient) difficiles mais que la vie administrative et un minimum de vie économique doivent continuer à Basse-Terre* ». ¹⁹⁵

Il y a ici une volonté de limiter les conséquences des mesures de prévention sur l'économie de la région menacée, alors que paradoxalement l'évacuation reste à l'ordre du jour.

Le lendemain, Robert Brousse, est nerveux à cause de ce qu'il estime être des similitudes entre le cas de l'éruption de la montagne Pelée du 8 mai 1902 et la situation de la Soufrière. ¹⁹⁶ Selon le témoignage de Guy Aubert, alors directeur de l'INAG, recueilli par la journaliste Anne Pistolesi, Robert Brousse aurait appelé ce dernier pour lui faire part de ses suspicions quant à la possibilité d'une issue cataclysmale. Aubert aurait demandé de parler à Tomblin, pour lui demander quelle aurait été la décision prise dans une île anglophone. Ce dernier aurait répondu que les autorités auraient déjà été prévenues. Aubert sera d'avis de prévenir le préfet mais soutiendra par la suite ne pas avoir entendu parler d'évacuation. ¹⁹⁷

En conséquence, Le 15 août aux alentours de 7h30, Michel Feuillard et John Tomblin demandent un entretien d'urgence au préfet. Suivra une réunion de l'équipe scientifique durant laquelle Robert Brousse annoncera à ses collègues qu'après avoir relu des documents sur le cas de la Montagne Pelée en 1902 il estimait que l'absence de gaz notée dans les analyses jusqu'ici était en réalité due à l'imminence d'une explosion d'intensité paroxysmale.

¹⁹⁵ Op.Cit.

¹⁹⁶ Interview de Maître Félix Rodès (2011).

¹⁹⁷ LOUBAT, B.; et PISTOLESI-LAFONT, A.,. *La Soufrière à qui la faute?*. Presse de la Cité ed. Paris: , 1977

¹⁹⁸ L'intervention de John Tomblin appuyant les conclusions de Robert Brousse aurait achevé de convaincre les membres de l'équipe venue avec Haroun Tazieff à cause de la confiance que ce dernier portait à son homologue anglais. ¹⁹⁹

Arrivé au laboratoire à 8 heures, Jean-Claude Aurousseau écoute les observations présentées par le professeur Brousse : ce n'est pas la faiblesse de la poussée magmatique qui explique la faible présence de gaz mais l'existence d'un bouchon presque imperméable qui constitue le dôme du volcan. Le fait que ce bouchon saute causerait la libération d'une énorme quantité d'énergie. En conséquence, une nuée ardente pourrait frapper les zones menacées. Brousse aurait également confié au préfet avoir fait un rêve prémonitoire dans lequel la Soufrière connaissait une éruption similaire à celle de la Montagne Pelée en 1902. ²⁰⁰ Plus généralement, il semble que le spectre de 1902 planait sur les esprits aussi bien au niveau de la population qu'à celui des autorités. ²⁰¹

Quand le préfet demande un « top départ » aux scientifiques pour évacuer, il se voit répondre que ce délai est peut-être dépassé de quelques heures à quelques jours. ²⁰² Il décide alors de déclencher sans plus de délai le plan ORSEC. Une fois à la préfecture il déclenche ainsi directement la phase 2 du plan, portant évacuation totale de la zone menacée avant minuit à l'exception de Vieux Fort, censée être protégée par les Monts Caraïbes. Cet arrêté pris par voie radiophonique dans un premier temps sera ensuite formalisé. ²⁰³

Dans la panique mais sans accidents majeurs, la population qui était restée en zone menacée évacuera dans la précipitation. A 21 heures, hormis quelques personnes ayant choisi de rester vaille que vaille, tout le monde est évacué. L'équipe scientifique quant à elle s'est repliée à Fort Saint Charles (ancien nom du Fort Delgrès) pour monter la garde au chevet du volcan.

Nous avons ainsi dans le cas de la Guadeloupe une action publique guidée par un principe de précaution, opéré par l'autorité préfectorale. Malgré une volonté de garder les zones menacées actives, les consignes gouvernementales ont fini par s'imposer par effet hiérarchique face à

¹⁹⁸ Entretien avec Michel Feuillard

¹⁹⁹ Op. Cit.

²⁰⁰ Entretien avec Félix Rodes. Fait non confirmé par Michel Feuillard.

²⁰¹ Entretien avec Félix Rodes et sources croisées.

²⁰² LOUBAT, B.; et PISTOLESI-LAFONT, A.,. *La Soufrière à qui la faute?*. Presse de la Cité ed. Paris: , 1977

²⁰³ Ce manque de formalisme contraire à l'ordre juridique français sera d'ailleurs justifié par le Conseil d'Etat par la notion de « circonstances exceptionnelles » (*Conseil d'État*, 18 mai 1983, *Félix Rodes*).

l'incertitude scientifique. Dans le cas de Montserrat, on observe une plus grande possibilité de certitude dans les diagnostics scientifiques. Cette possibilité a permis d'harmoniser les stratégies en conciliant maintien de l'activité dans les zones menacées et sécurisation des populations.

B) Cas de Montserrat : l'arbitrage des experts au service du consensus.

Les autorités ont suivi une stratégie d'adaptation en suivant l'évolution des manifestations et celle des conclusions scientifiques.

On remarque cependant une volonté de ne pas désactiver Plymouth, malgré l'abandon par le gouvernement britannique de l'idée d'une récupération de la zone dans un futur proche. Le gouvernement britannique résonnait en effet selon des principes d'urgence et de minimisation des coûts, dans les possibilités du cadre institutionnel de l'époque (a). Toutefois, l'aggravation de la situation perçue par les scientifiques, malgré une stabilisation constatée en janvier 1996 consacrera une dynamique de consensus au sujet d'un repli vers le Nord. (b)

a) Des différences de projection tributaires du cadre administratif.

Au début de l'année 1996, sans que le gouvernement montserrarien n'émette véritablement l'idée d'un abandon définitif des zones évacuées, le réaménagement du territoire s'organise. En témoigne par exemple le projet de construction d'une jetée pour ravitailler l'île, le port étant rendu indisponible. Ce besoin, qui sera financé en juin et entériné en décembre a été identifié par le gouverneur à la suite du rapport du personnel militaire britannique ; dans le cadre de la préparation des plans d'évacuation en septembre 1995. En effet durant cette période seul le gouverneur avait pris l'initiative de proposer un plan d'hébergement d'urgence dans le Nord de l'île. En effet le gouvernement de Montserrat ne considérait pas

l'établissement de logements dans le Nord comme une priorité, préférant assurer le développement de Salem en tant que centre administratif et commercial temporaire.²⁰⁴

De façon plus générale, le gouvernement de Montserrat avait très tôt dans la crise une vision de développement à long terme tandis que le gouvernement britannique avait focalisé son action sur la gestion d'urgence, ce qui impliquait une résolution rapide des problèmes.²⁰⁵ Les deux visions ne se rejoindront véritablement qu'en 1998. Ainsi il n'y a pas eu de distinction claire entre les programmes d'urgence et les programmes de développement. Selon le DFID le (*Department for International Development*, anciennement *Overseas Development Administration*)²⁰⁶, le problème à Montserrat a été qu'au niveau britannique ni l'étendue maximum des dommages, ni la durée réelle de la crise n'ont pu être estimées. De plus, face à cette crise sans précédents, l'aide au développement nécessitait la présence de procédures administratives plus complexes, qui n'existaient pas en début de crise. Il y aurait eu, du côté du gouvernement de Montserrat un manque d'expertise, cela ajouté au fait que le secteur public avait vu ses capacités considérablement réduites du fait de la migration de personnel clé vers la Grande Bretagne et les îles voisines.

Certaines mesures, notamment la contraction de projets importants et la préparation de ces projets dans un temps limité ; avec des contraintes liées aux coûts n'avaient pas été routinisées, faute d'expérience. L'interaction avec des structures bureaucratiques très grandes et complexes n'était pas non plus une pratique locale. En effet les projets élaborés et mis en place par les instances britanniques afin de répondre à l'urgence dépassaient pour la majorité le cadre des moyens techniques et financiers disponibles sur l'île, ce qui a entraîné *de facto* une dépendance à l'aide budgétaire. Dans le même temps, le *Foreign Commonwealth Office* manifestait une volonté d'éviter les changements dans le fonctionnement interne du gouvernement d'un territoire autonome.²⁰⁷

Cette stratégie a entraîné le recours à des arrangements ad hoc et des ajustements constants. Par exemple dans le cas de la surveillance du volcan, la nécessité de faire évoluer les fonds scientifiques qui étaient jusqu'en 1997 basés sur une subvention budgétaire à court terme a

²⁰⁴ CLAY, E., and al., An Evaluation of HMG's Response to the Montserrat Volcanic Emergency, Evaluation Report EV635, DFID. Décembre 1999.

²⁰⁵ Dynamique confirmée par Reuben Meade.

²⁰⁶ CLAY, E., and al., An Evaluation of HMG's Response to the Montserrat Volcanic Emergency, Evaluation Report EV635, DFID. Décembre 1999.

²⁰⁷ Ibid.

impliqué des changements dans les responsabilités. Il y a eu une hésitation à faire évoluer les choses et à bouleverser les cadres institutionnels préexistants. Finalement, depuis septembre 1997 toutes les approbations de fonds sont faites au niveau Londonien, ce qui aurait causé des retards pendant le pic de la crise.²⁰⁸

Jusqu'en mai 1998 le gouvernement de Montserrat n'avait pas de budget défini pour cadrer son action. Les arrangements ont donc été faits au cas par cas. On note que certaines mesures telles que la planification d'une évacuation hors de l'île n'ont pas été élaborées à leur stade initial avec la concertation du gouvernement de Montserrat, ce qui a créé certains manques tels que l'absence de données pertinentes sur la démographie et sur la situation sociale. Ce vide a dû être comblé par la suite.

Si les visions de la gestion sur le long terme divergeaient, un accord au niveau de l'opportunité d'évacuer ou de réoccuper les zones concernées par le phénomène volcanique a été possible grâce aux conclusions des experts. Cette stratégie s'est traduite par une adaptation de l'action publique des autorités à l'évolution des diagnostics scientifiques, presque « au jour le jour ».

b) L'expertise scientifique, facteur de consensus.

Bien que les autorités britanniques en la personne du gouverneur se montraient plus enclines que le gouvernement montserraten à adopter un principe de précaution, l'action publique trouvera une cohérence. Cette harmonisation sera déclenchée par la nécessité de s'adapter à l'évolution de la situation volcanique. La possibilité de déterminer les fenêtres de danger, permettant aux personnes d'évacuer et de retourner chez elles selon le niveau de risque, facilitera considérablement la prise de décision.

C'est en décembre 1995 que surviendra une première aggravation laissant présager d'une indisponibilité de longue durée des zones menacées.

Les scientifiques estimaient alors qu'il y avait 5% de chances que se produise une éruption majeure dans les trois à sept jours pouvant affecter Plymouth et les villages du Sud-Ouest et à travers le couloir central.

²⁰⁸ Ibid.

Après une période d'augmentation de l'activité, le 1^{er} décembre 1995 Plymouth est pour la première fois évacuée dans son intégralité ainsi que toutes les zones du Sud et de l'Est de la capitale. Cette évacuation, annoncée à 16 heures avait été conseillée par les scientifiques à la suite d'une activité accrue sur plusieurs jours. Les habitants avaient alors 48 heures pour rassembler leurs affaires et évacuer. L'option adoptée par les autorités sera une évacuation par phase.

Dans une première phase, les résidents de Trant's jusqu'à Long Ground dans l'Est et les résidents de Kinsale jusqu'à St. Patrick's devaient être évacués avant 20 heures.

Dans une seconde phase le samedi 2 décembre, les résidents du couloir Est central de Gages jusqu'à Harris devaient être évacués avant 20 heures avec les habitants de Plymouth, sauf ceux de Fox's Bay, Richmond Hill, Weekes' et Cork Hill.

Le Gouverneur affirmera avoir raisonné selon un principe de risque zéro.²⁰⁹

Selon le MVO toutes les zones du Sud de la vallée de la rivière Belham, à la frontière utilisée pour l'évacuation d'août, restaient sûres « sauf changement drastique de la nature de l'activité volcanique ». Les zones incluaient Richmond Hill, Weekes', Delvin's, et Cork Hill (abrité par le Mont Saint George) au nord de la Soufrière Hills.²¹⁰

Les autorités garderont cependant une logique visant à ne pas provoquer la désactivation totale de Plymouth. L'usine de riz, la station électrique Monlec et le port continuaient à fonctionner. Les fermiers furent autorisés à accéder à la zone évacuée pour nourrir leurs animaux laissés sur place et s'occuper de leurs cultures. Environ 4000 personnes seront déplacées.²¹¹

Le 5 décembre, la crainte des scientifiques est justifiée : le premier flot pyroclastique dans le cratère de l'Anglais survient. L'évacuation de Plymouth bien que présentée comme temporaire sera ainsi programmée pour durer trois mois.

²⁰⁹ *Government Information Service, Volcano Alert Stepped Down From Red to Upper Orange, Thursday, December 28, 1995.*

²¹⁰ *Government Info Service, Scientific Press Briefing - Montserrat. 6 décembre 1995.*

²¹¹ Dans le rapport en date du 9 décembre 1995 du GIS il est mentionné que le gouvernement de Montserrat a ordonné l'évacuation de 6000 personnes de la partie Sud de Montserrat ; alors que dans le rapport du 6 décembre on parle de 4000 personnes relogées.

La démarche des autorités s'adapte alors à l'éventualité de la cohabitation sur le long terme avec un volcan actif : Un livret intitulé « *A Resident's Guide to Evacuation Procedures in a Volcanic Emergency* » (guide pour le résident pour les procédures en cas d'urgence volcanique) est distribué. Les principaux moyens de logement sont alors des tentes, les locaux des églises et les bâtiments scolaires, la minimisation des coûts dans un contexte d'urgence guidant l'action publique. ²¹²

Le gouvernement de Montserrat commence à prospecter en vue d'une solution à long terme, et déclare le port de Old Rod Bay port alternatif. ²¹³

Peu à peu Salem devient le nouveau poumon économique de l'île. Toutefois, dans une dynamique parallèle inspirée par le gouverneur, les plans au sujet de la construction d'abris permanents dans la partie nord, dans l'objectif de loger indépendamment 1000 personnes, avançaient. ²¹⁴ La majorité des entreprises se sont délocalisées dans la partie sûre.

Le gouvernement misait alors sur l'industrie des services et du tourisme et le Chief Minister encourageait les touristes à venir ou revenir sur l'île.

Beaucoup de personnes déménageront chez des proches dans le Nord, certains refuseront de bouger tant que cela serait possible, réticents à adopter la qualité de vie réduite dans les abris. Une croyance persistait dans le fait que les zones dangereuses pourraient être évacuées rapidement en cas d'éruption. ²¹⁵

En début décembre, le gouvernement de Montserrat avait commandé des abris aux États-Unis d'Amérique en structure d'aluminium. Les négociations avec le gouvernement étaient toujours en cours pour le financement de ces abris. Il y a eu une mésentente au sujet de la non adéquation des premiers abris ainsi que sur l'opportunité de chercher des soutiens autres que la Grande Bretagne en cas de refus de cette dernière d'apporter son aide. Le gouvernement de Montserrat était également en négociation avec des partenaires financiers tels que les banques

²¹² CLAY, E., and al., An Evaluation of HMG's Response to the Montserrat Volcanic Emergency, Evaluation Report EV635, DFID. Décembre 1999

²¹³ Government Information Service, Press Summary, Radio Address to the Nation 8PM, Thursday, December 14, 1995.

²¹⁴ Government Info Service, Scientific Press Briefing - Montserrat. 6 décembre 1995.

²¹⁵ BROWN, L. The Volcano, Montserrat and Me: Twenty years with an active volcano. Independently published ed., 2017.

commerciales de Montserrat ou la banque royale.²¹⁶ Certains, tels que le FMI étaient critiqués et inspiraient la méfiance des populations.²¹⁷ Les discussions au sujet de la construction d'un nouvel aéroport W.H. Bramble battaient leur plein, les partenaires financiers du gouvernement de Montserrat essayant d'imposer leurs préférences.²¹⁸

Les tensions larvées entre les deux niveaux, montserrarien et britannique seront plus prononcées à mesure que l'avenir de l'île paraîtra incertain, comme nous le verrons. Au niveau local, une première polémique surviendra au sujet du risque environnemental avec la mise en place d'une décharge temporaire à Little Bay.²¹⁹

L'année 1995 s'achève avec une ambiance morose et des festivités de fin d'année revues à la baisse. Le 1^{er} janvier 1996 le gouverneur et le Chief Minister annonce conjointement le retour des populations évacuées. Malgré la menace toujours présente, les autorités espèrent réactiver la vie administrative de Plymouth et enjoignent les *civils servants* à regagner la capitale avant le 3 janvier. La possibilité de choisir cette option correspondait à un regain d'optimisme des experts qui estimaient pouvoir alerter les autorités 24 heures au moins avant un évènement en cas d'évolution inquiétante de la situation.²²⁰

Si le retour des populations aurait pu s'organiser quelques jours plus tôt ; le gouverneur avait réclamé 5 jours d'observation par précaution pour confirmer la stabilisation du dôme.²²¹ Cette démarche apparaît comme caractéristique du principe de précaution adopté par le gouvernement britannique dès le début de la crise.

Selon les scientifiques, il n'y avait aucune contre-indication à la réoccupation de certaines zones auparavant évacuées. Cependant la croissance du dôme restait un danger potentiel pour les personnes vivant dans les zones s'étendant de Bethel à Long Ground dans l'Est.

La lave du volcan semblait avoir perdu la plupart de ses gaz explosifs à cause de la série d'éruptions phréatiques et la croissance silencieuse du dôme. Le mur de Gages, (formation

²¹⁶ Government Information Service, Press Summary, Radio Address to the Nation 8PM, Thursday, December 14, 1995.

²¹⁷ « *people tend to look the IMF as a bad institution* ».

²¹⁸ Ibid.

²¹⁹ Ibid.

²²⁰ Government Information Service, Volcano Alert Stepped Down From Red to Upper Orange, Thursday, December 28, 1995.

²²¹ Government Information Service, Re-Occupation Of Plymouth And Other Areas, Monday, January 01, 1996.

volcanique) qui restait alors le principal rempart entre le cratère et Plymouth, demeurait intact malgré la chute de matériaux causée par l'effondrement d'épines et l'effritement du dôme à l'intérieur du cratère de l'Anglais. Le réflecteur EDM sur le mur restait intact et continuait d'être un indicateur fiable en cas de changement. Toutefois, la zone aux alentours du volcan dans un rayon de 1,5 km restait dangereuse, à cause des fortes concentrations de gaz présentes. Le séjour des personnes y était en conséquence déconseillé. L'alerte avait été ramenée à « Orange foncé » (Upper Orange) pour les zones précédemment classées « rouges » (red). Les résidents du Spanish Point, Bethel Tuitt's, de Long Ground et du village de Bramble n'avaient pas encore la permission de rentrer chez eux.

Il était prévu que le réinvestissement des zones pouvant être réoccupées soit complet assez rapidement, en 2 jours (à compter du 1^{er} janvier 1996). Toutefois, le Glendon Hospital et le Margetson Memorial Home restaient en zone sûre à St. John's sur la base d'un principe de précaution.

Le thème du Disaster Preparedness plan était « Be Prepared », en écho à l'orientation de la gestion de crise qui se voulait dans une démarche d'anticipation avec le concours de la société civile. Le gouvernement promettait alors de tenir la population informée. La stratégie principale restait le principe d'évacuation ciblée selon la dangerosité des zones dans la perspective de les réoccuper une fois le danger écarté.

A cette période, selon les scientifiques il était possible de percevoir des signes avant-coureurs d'une potentielle éruption, ce qui permettait en théorie de ne pas avoir à organiser une évacuation précipitée en cas de danger.

En conséquence, en début janvier 1996 on observe une diminution de l'inquiétude des autorités en parallèle avec un regain d'optimisme des experts quant à l'évolution de la situation volcanique. Le 15 janvier, à partir de 18h30 les résidents des districts Est pouvaient retourner dans les zones évacuées le 1^{er} décembre 1995. Des semaines auparavant les résidents du couloir Est (Eastern corridor), de la capitale et des zones au Sud de St. Patrick's étaient retournés chez eux.

Les scientifiques avaient précisé qu'il n'y avait aucune indication empêchant la réoccupation des districts Est du Spanish Point à Long Ground. L'activité de la Soufrière consistait alors principalement en une croissance épisodique du dôme accompagnée d'une émission de cendres mineure. Selon les experts, c'est la lenteur de la croissance du dôme en conjonction

avec les capacités de surveillance du MVO, qui rendait possible la prévision à l'avance de manifestations hypothétiques telles qu'une projection de débris ou un flot pyroclastique.²²²

Il restait toutefois une possibilité de projections de débris et de flots pyroclastiques accompagnés d'éventuelles projections de cendres dans l'Est depuis Long Ground jusqu'à Bethel. Cependant, selon les prévisions une série de petits flots précéderait un flot important, les principaux effets du flot précédent étant contenus dans la partie ouverte sur l'Est dans la zone de la rivière Tar.

Les résidents autorisés à retourner dans les zones allant du Spanish Point jusqu'à Long Ground pouvaient être amenés à déménager dans un court laps de temps si la situation volcanique l'exigeait. L'alerte sera ramenée à Orange foncé (Upper orange) pour la zone Est à l'instar des autres zones réinvesties.

Malgré le miroitement d'un retour des institutions évacuées dès que possible, l'aménagement du territoire restait orienté vers la construction de structures que l'on n'aurait pas à évacuer en cas de problème. En effet, les experts voyaient se dessiner une activité s'inscrivant dans la durée malgré l'accalmie.²²³ Des moyens supplémentaires étaient prévus pour optimiser les capacités du MVO face au besoin de surveillance au niveau local.

Parallèlement, on observe un début de délocalisation des instances britanniques sur le territoire montserratien.

En février le *Dependent Territories Regional Secretariat* (DTRS) décide de mettre en place un premier secrétaire basé sur l'île dans les locaux du bureau du gouverneur, ce qui entraînera un conflit de responsabilité entre ce nouvel élément et le coordinateur de l'aide d'urgence. Ce premier secrétaire était censé rendre compte directement à l'*Emergency Aid Department* (EMAD).

Pendant ce temps l'activité volcanique continuait à la Soufrière Hills. La surveillance était de mise. La principale menace directe potentielle restait la concentration croissante de gaz toxiques. Les scientifiques restaient persuadés qu'une alerte pouvait être donnée en cas de changement. En conséquence les autorités continuaient à élaborer des stratégies pour une

²²² La possibilité de survenance d'un tel événement sans signes avant-coureurs était faible.

²²³ *Government Information Service, Re-Occupation of Eastern Communities, January 17, 1996.*

réponse rapide à la menace, en collaboration avec le gouvernement Britannique.²²⁴ Les autorités se concentraient sur une éventuelle évacuation sur le Nord, car on savait avec certitude que dans le pire des scénarii cette zone resterait sauve. Par précaution, le gouvernement Britannique avait maintenu l'initiative unilatérale d'un plan d'évacuation hors de l'île, quand bien même il était prouvé que les zones habitées resteraient sûres à « *court et moyen terme* ». ²²⁵

Le gouvernement de Montserrat avait quant à lui écarté la possibilité d'une évacuation anticipée des zones, qui aurait entraîné des « *conséquences non souhaitables* » telles qu'une « *perte de confiance* » et des « *difficultés sociales et économiques* ». ²²⁶

Dans le même temps, les mesures de préparation de la société civile se poursuivaient. La police se préparait pour un test à grande échelle d'un système d'alerte en collaboration avec Radio Montserrat (radio ZJB). Il y avait deux types d'alertes : Une signalée par un son de sirène court, qui indiquait qu'il fallait écouter la radio pour se tenir informé de l'évolution de la situation et une caractérisée par un son de sirène continu, signifiant une évacuation immédiate.

Des accords étaient prévus avec des propriétaires privés pour avoir des terres disponibles dans le Nord puisque le gouvernement n'en possédait pas dans cette zone.

Le gouvernement britannique avait débloqué des fonds pour financer une éventuelle évacuation dans le Nord. Ces fonds étaient sous le contrôle du ministère des finances. Les opérations du MVO et les services gériatriques devaient être inclus dans les sommes devant être distribuées à la fin de 1996. Les structures provisoires du Nord tels que les groupes électrogènes étaient en voie d'amélioration et on stockait du carburant pour le transport en cas d'évacuation.

En avril le gouvernement britannique optera définitivement pour le retranchement de la population dans le Nord de l'île au lieu de décider l'évacuation totale du territoire. Un maintien de la vie sociale dans la partie non dangereuse dans des conditions aussi normales

²²⁴ Government Information Service, *Volcanic Activity and Government Response As of Tuesday, March 26, 1996*.

²²⁵ Ibid.

²²⁶ Ibid.

que possible était en effet en accord avec les souhaits des montserratiens et de leurs représentants politiques.²²⁷

Le MVO devient à cette période un organisme structuré avec des procédures formelles face au besoin croissant de surveillance constante du volcan sur place. En effet, la situation volcanique s'aggravait de nouveau selon les scientifiques.

C'est dans ce contexte d'aggravation et d'abandon progressif du Sud qu'est intervenue l'évacuation principale d'avril 1996. Pour rappel, le 3 avril 1996 une évacuation de tout le Sud de l'île est déclenchée par le gouverneur en concurrence avec le gouvernement de Montserrat face à l'intensification de l'activité volcanique. Seuls les habitants de Plymouth et ceux de certains villages seront invités à rentrer chez eux une fois les manifestations terminées. Il existait alors vraisemblablement une volonté d'éviter l'évacuation totale de Plymouth, alors capitale économique et administrative, regroupant les $\frac{3}{4}$ des activités de l'île. L'évacuation sera étalée sur une période de trois mois. Or, le gouvernement britannique avait déjà renoncé à l'idée d'une réoccupation des zones évacuées dans un futur proche.²²⁸

Les évacués seront logés dans l'urgence grâce à des tentes et la réquisition de bâtiments publics. On fait amener par voie aérienne des tentes américaines, des lits et on constitue des stocks d'urgence. Les besoins seront identifiés au jour le jour par le personnel militaire dans la continuité de la logique d'adaptation caractérisant la gestion de crise depuis ses débuts. Le 29 avril, un programme d'évacuation volontaire (*Voluntary Relocation Scheme*) sera mis en place. Ce programme consistait en une série de mesures administratives permettant aux Montserratiens désireux de partir pour la Grande Bretagne de bénéficier d'un accord de départ volontaire et de pouvoir y séjourner pendant deux ans sans problèmes de formalité. On annoncera une aide de plusieurs millions de livres en août.

Ainsi dans la première moitié de l'année 1996, face à la menace volcanique la vie montserratiennne se réorganisait progressivement vers le Nord de l'île, sans que des tensions marquantes n'entachent la mise en œuvre de l'action publique. Toutefois ce statu quo tributaire des conclusions des experts sera remis en cause.

²²⁷ CLAY, E., and al., An Evaluation of HMG's Response to the Montserrat Volcanic Emergency, Evaluation Report EV635, DFID. Décembre 1999.

²²⁸ Ibid.

En effet, après ces évacuations marquantes, on observe dans le cas de la Guadeloupe comme dans le cas de Montserrat la persistance d'une tension entre les stratégies locales et « métropolitaines » quant à la définition et le choix des options à adopter, concentrées à différents niveaux de la gestion. Dans le cas de la Guadeloupe le nœud du problème concernera l'opportunité de la décision d'évacuation et de son maintien dans un climat d'incertitude exacerbé par une polémique scientifique, tandis que dans le cas de Montserrat les tensions se cristalliseront autour des stratégies de réaménagement du territoire face à la certitude d'une menace s'inscrivant dans le long terme. En effet, l'arbitrage sans appel d'un corps d'experts ne semblait pas possible dans ce domaine comme il l'était en volcanologie.

2) Des tensions exprimées autour des marges d'incertitude.

Nous remarquons que dans nos deux cas d'étude les tensions se sont cristallisées autour des marges d'incertitude, quand il n'existe pas de stratégie plus « rationnelle » que les autres, qui pourrait être validée par l'arbitrage des experts. Dans le cas de la Guadeloupe, les remises en cause de l'action publique, en provenance particulièrement des acteurs locaux, se sont focalisées sur l'opportunité d'évacuation. (A) Dans le cas de Montserrat, où le choix d'évacuer les zones dangereuses reposait sur une assise scientifique plus certaine, les tensions entre les options préférées par les acteurs locaux et les acteurs nationaux se sont manifestées au niveau des aspects pratiques de la gestion de crise, notamment l'aménagement du territoire et les stratégies de développement (B).

A) Cas de la Guadeloupe : La critique du choix d'évacuer face à l'incertitude scientifique.

Après une évacuation massive et la perception d'un danger imminent, la population guadeloupéenne se retrouve plongée dans l'expectative. Cette attente dans l'incertitude scientifique sera le catalyseur de pressions sociales (a). Dans ce contexte, les remises en cause de la véracité du danger et de l'adéquation des solutions adoptées par les autorités émergeront

(b). Malgré ces tensions la réactivation des zones restera un processus progressif qui ne sera entamé que quand les autorités seront certaines de l'éloignement du danger (c).

a) Une population dans l'expectative : la montée de la pression sociale

Au lendemain de l'évacuation du 15 août 1976 la Guadeloupe est plongée dans l'attente, au rythme des manifestations visibles du volcan.

Dans les abris la vie s'organise et la zone menacée est bouclée par deux barrages sous contrôle de la gendarmerie. Ces barrages ne furent pas hermétiques, du fait des journalistes désireux de se rendre en zone dangereuse mais aussi des administrés qui allaient et venaient le jour.²²⁹ En effet la plupart des personnes étaient parties avec le strict minimum, souvent avec pour seuls vêtements ceux qu'elles avaient sur le dos.²³⁰ Notamment, outre les commerces abandonnés, des troupeaux et des champs non protégés avaient été abandonnés à la hâte. Certains refuseront même de quitter leurs habitations et leurs exploitations.²³¹

Le 16, la Guadeloupe était virtuellement « coupée » du monde avec une interdiction pour les avions et les bateaux d'approcher. Face à la présence d'irréductibles ayant refusé d'évacuer et d'allées et venues dans le périmètre bouclé, un système de laisser passer fut instauré, avec la mention que les zones étaient dangereuses et que l'administré s'y aventurerait « à ses risques et périls » et devait suivre les instructions de sécurité. Ces autorisations ne furent pas toujours octroyées à toutes les personnes qui traversèrent effectivement les barrages, à l'instar d'un de nos témoins qui raconte être retourné dans la ville de Basse-Terre pour prendre des documents à son cabinet « *sans autorisation du préfet* ». ²³²

²²⁹ Des barrages qui n'étaient pas tout à fait hermétiques car des personnes allaient et venait la journée, certains médecins gardaient même leur cabinet ouvert (Interview Felix Rodès).

²³⁰ Témoignages divers de Saint claudiens ayant vécu l'évacuation enfants.

²³¹ A l'instar du propriétaire de la distillerie Azincourt à Saint Claude (interview du directeur de l'administration générale et de la réglementation de l'époque).

²³² Interview de maître Felix Rodès.

Les personnes restées en zone évacuée ont quant à elles dû signer une décharge de responsabilité administrative en faveur de l'État, une grande première administrative en ce qui concernait la France.²³³

L'accueil d'un nombre croissant d'évacués n'ayant pas pu trouver de logement, drainait toute la capacité d'action financière et matérielle. La gestion de la vie dans les centres d'hébergement (notamment placés dans les bâtiments scolaires) était en effet très coûteuse. De plus, la question de l'avenir économique de la région Basse-Terre n'avait pas encore été abordée. Alors que Vieux Fort était supposément à l'abri derrière les Monts Caraïbes, la commune subira les conséquences des aléas de gestion et le 17 août son évacuation sera décidée par le préfet après avis du maire. Cette décision sera officiellement justifiée par l'inquiétude des populations face à des manifestations volcaniques impressionnantes, notamment celles du 16 et 17 juillet. Elle est aussi explicable par le fait que l'enclavement de Vieux Fort rendait difficile le ravitaillement. Ainsi, des membres de « l'entourage » du préfet auraient confié à un journaliste du journal *Le Monde* : « *on a vraiment trop de soucis, dans les circonstances présentes pour y ajouter l'obligation d'assurer aux 1500 habitants de Vieux Fort une vie normale, impossible pour les autres réfugiés* ». En effet on note que les habitants ont pu retourner ultérieurement chez eux après la résolution de « *problèmes de maintenance* ».

234

L'angle d'approche des autorités restait officiellement le « risque zéro » en ce qui concernait les vies humaines, comme le rappellera le secrétaire d'État aux DOM-TOM à la presse avant son départ pour la Guadeloupe. Il précisera alors que la population resterait dans tous les cas de figure hors des zones évacuées de 15 à 20 jours. L'administration préfectorale anticipait de son côté les tensions à venir à la rentrée scolaire face à l'impossibilité de réoccuper les bâtiments réquisitionnés.²³⁵

Or, le statu quo des pronostics scientifiques amenait le maintien de l'évacuation. Une opération de récupération du bétail abandonné sera toutefois organisée le 18 août avec l'accord des scientifiques.

²³³ Entretien avec le directeur de l'administration générale et de la réglementation en 1976

²³⁴ *Le Monde*, 25 août 1976

²³⁵ LOUIS SIDNEY, H. Volcan de la Soufrière en Guadeloupe, Les événements de 1976. Livre Blanc de la Préfecture de la Guadeloupe. Janvier 1977.

Peu à peu, l'incertitude au sujet d'une issue cataclysmale gagne le professeur Brousse et du renfort en personnel est envoyé en la personne de Denis Westercamp, spécialiste de la pelée, missionné en tant qu'observateur par Guy Aubert (alors directeur de l'INAG).

Toutefois l'incertitude demeure et la situation est analysée au jour le jour comme le rapporte le secrétaire d'État aux DOM-TOM aux journalistes en Guadeloupe après un entretien avec les experts au Fort Saint Charles (actuel Fort Delgrès). La Soufrière serait dans « *une période d'attente* »²³⁶. Les mesures d'isolement restent de mise avec une interdiction de séjourner le soir dans les zones évacuées, car selon Oliver Stirn (et le préfet qui reprendra sa formulation), « *il vaut mieux vivre au jour le jour que mourir la nuit !* ». ²³⁷

Les événements confirmeront l'aspect imprévisible du danger : le 20 août plus de 600 séismes seront enregistrés et deux d'entre eux seront fortement ressentis jusqu'à Pointe-à-Pitre. Les experts n'étaient pas optimistes et redoutaient des phénomènes violents dans les jours à venir. Les autorités décideront alors de renforcer les barrages au niveau de Saint-Claude.

Le 22 août une note de Guy Aubert (dont le diagnostic sera confirmé le 28 par un rapport de Robert Brousse) signale la présence de matériaux d'origine magmatique dans les échantillons analysés, ce qui tendait à prouver que le phénomène n'avait pas atteint sa courbe descendante. L'information sera relayée par le préfet à la population dès le 22 août ainsi qu'à sa hiérarchie à Paris.

Une nuance au propos pessimiste sera apportée par Haroun Tazieff dans un téléx adressé au préfet depuis Quito dans lequel il approuve la décision d'évacuation en cas de danger sans partager les conclusions de ses collègues. Le préfet adoptera toutefois une logique de précaution face aux divisions au sein de l'équipe. En conséquence le 23 août Jean-Claude Aourousseau prévient que l'activité économique ne pourra reprendre que de manière progressive. Or, la population commence à se lasser des humeurs du volcan, toujours indécis. L'explosion cataclysmale annoncée viendra-t-elle un jour ? ²³⁸

²³⁶ LOUBAT, B.; and PISTOLESI-LAFONT, A., *La Soufrière à qui la faute?*. Presse de la Cité ed. Paris: , 1977, p. 98

²³⁷ Ibid.

²³⁸ Sources croisées.

Cette montée des pressions commence à inquiéter les autorités, notamment le préfet qui anticipera les futurs mécontentements.²³⁹ Il aurait fait savoir au secrétaire d'État Oliver Stirn, que les « milieux professionnels » étaient néanmoins satisfaits de sa visite ²⁴⁰.

On note que la montée des tensions coïncide avec un premier infléchissement du principe de précaution jusqu'ici adopté par les autorités. Ce tournant dans l'action coïncide également avec des conclusions scientifiques plus rassurantes que celles précédemment émises. L'explosion sociale tant redoutée arrivera cependant face au maintien de la décision d'évacuation.

b) La remise en cause de la réalité du danger et la crise de l'expertise.

Le 26 août le préfet annonce une phase de normalisation relative, en accord avec une évolution rassurante de la situation volcanique. Le potentiel explosif du magma était alors minime par rapport à la faible teneur des prélèvements en gaz magmatique. Cette stratégie n'empêchera pas le processus de crispation des mécontentements de se poursuivre, et le même jour les gros producteurs de Capesterre bloqueront le pont de la Gabarre reliant la Grande-Terre à la Basse-Terre au-dessus de la Rivière Salée. Il en résultera un embouteillage sur plusieurs kilomètres entre le Carrefour D'Estrellan et l'entrée de Vieux- Bourg-Abymes. En effet, cinq cents camions de transport de bananes empêchaient la circulation sur les deux voies.

L'opposition politique commence elle aussi à émettre des griefs : le parti communiste organise une conférence de presse avec son secrétaire général Guy Daninthe ainsi que les maires communistes des communes évacuées. Il était reproché à l'autorité préfectorale d'avoir un monopole de l'information en ce qui concernait la situation volcanique et l'occupation des locaux scolaires.

Paul Lacavé, alors maire de Capesterre appelait à faire pression pour que la « *volonté populaire* » oblige le gouvernement à faire face à ses responsabilités. ²⁴¹

²³⁹ Entretien avec le directeur de l'administration générale et de la réglementation en 1976

²⁴⁰ LOUBAT, B.; and PISTOLESI-LAFONT, A., *La Soufrière à qui la faute?*. Presse de la Cité ed. Paris: , 1977, p.104.

²⁴¹ Ibid, p.110.

À la suite de ces premières protestations publiques, les autorités continueront la prise de mesures tendant à prendre en charge et à améliorer la vie des personnes hébergées dans les centres d'accueil selon une logique d'adaptation au jour le jour aux problèmes posés.²⁴²

Le 27 août on note toutefois que le préfet prendra un arrêté autorisant l'accès de jour sans laisser passer à Capesterre-Belle-Eau, Gourbeyre et Vieux Habitants. Pour la première fois, il semble faire machine arrière par rapport au principe de précaution intransigeant qui avait été jusque-là présenté. Ce tournant peut être expliqué par la présence de diagnostics rassurants. En effet l'absence de gaz d'origine magmatique dans les échantillons prélevés se confirmait. On observe un remplacement du personnel scientifique avec l'arrivée d'une nouvelle équipe en renfort pour remplacer les effectifs du Fort Saint Charles. Le 26 août, Claude Allègre, fraîchement nommé directeur de L'IPG (depuis le 8 août) arrivait en Guadeloupe et annonçait le remplacement de l'équipe de chimie des gaz. Une équipe du Commissariat à l'Energie Atomique repartira également pour l'hexagone. Le lendemain les conclusions scientifiques prendront à nouveau un tournant pessimiste. Les autorités gouvernementales et préfectorales adopteront à partir de ce moment une logique selon laquelle le pire scénario possible était le scénario pris en compte pour adapter l'action publique, stratégie qui coïncidera avec l'émergence de dissensions graves et médiatisées entre les scientifiques (b.a.). Elles seront alors amenées à mettre en place des compromis (b.b.).

a. Le choix du scénario le plus pessimiste face à de graves dissensions scientifiques.

Après une courte période de discours rassurants, le ton des conclusions scientifiques redeviendra à nouveau pessimiste. Dans son rapport du 28 août Robert Brousse précise que le phénomène n'avait pas encore atteint sa courbe descendante et met à nouveau l'accent sur la présence d'éléments magmatiques dans les échantillons.

Or, Haroun Tazieff retourne en Guadeloupe le lendemain. Ce retour n'était pas attendu, selon le volcanologue qui aurait bravé sa hiérarchie pour revenir sur le territoire.²⁴³ Il apparaît

²⁴² LOUIS SIDNEY, H. *Volcan de la Soufrière en Guadeloupe, Les événements de 1976*. Livre Blanc de la Préfecture de la Guadeloupe. Janvier 1977.

²⁴³TAZIEFF, H. *La Soufrière et autres volcans, la volcanologie en danger*. Flammarion ed., 1978.

décidé à clamer son opposition aux conclusions de Robert Brousse. Dès son arrivée, il affirme aux journalistes que les experts qui ont soutenu la décision d'évacuer ont manqué de sang-froid. Il récusé notamment le fait selon lequel le phénomène serait irréversible, ce qui était un des arguments majeurs avancé par Robert Brousse en faveur d'une évacuation et de son maintien. Plus que le manque de sang-froid, Il remet implicitement la crédibilité des conclusions ayant orienté l'évacuation : en effet selon lui « *La volcanologie est une science, qui, comme la médecine, demande beaucoup de doigté, d'habitude, d'expérience du terrain. La lecture et l'étude en laboratoire ne suffisent pas* ». ²⁴⁴ Il aurait de plus profité de ces interventions médiatiques pour critiquer l'absence de fonds suffisants accordés à la volcanologie. ²⁴⁵

Cette attaque frontale du bien-fondé de la décision d'évacuation et du récit de danger immédiat sèmera le doute dans l'esprit des populations et de leurs élus locaux. Il s'agissait en effet d'une remise en question des moyens de surveillance du volcan et de la capacité des experts sur place à décrire la situation.

Intrigué par le fait que John Tomblin, scientifique du *Seismic Research Unit*, qu'il tenait en haute estime ; se soit rangé à l'avis de Brousse, Tazieff décidera d'aller évaluer la situation par lui-même. Le 30 août le volcanologue monte au sommet accompagné de neuf autres scientifiques dont Tomblin et Allègre. Or, A 10H30, alors qu'une partie du groupe se trouvait près du gouffre Tarissan, une violente éruption phréatique survient. L'équipée essuie des projections de blocs de pierre, certains pouvant peser plusieurs tonnes pendant 13 minutes. Il n'y aura que des blessés légers dont Haroun Tazieff, qui seront hospitalisés à Pointe-à-Pitre. A l'occasion de la conférence de presse se tenant le soir de l'évènement, Jean-Claude Aurousseau affirmera devant les journalistes que l'incident est la preuve de l'imprévisibilité du volcan et du danger qu'une réactivation des zones dangereuses représentait, des personnes pouvant très bien se trouver au mauvais endroit, au mauvais moment. ²⁴⁶ Haroun Tazieff de son côté continuera à contredire le discours officiel en remettant en cause le spectre d'une éruption magmatique dangereuse imminente. En effet, selon lui, les éruptions magmatiques n'étaient pas plus dangereuses que les éruptions phréatiques en soi, en prenant pour preuve l'éruption phréatique cataclysmique du Krakatoa survenue le 27 août 1883. L'argument selon

²⁴⁴ *Le Monde*, 31 août 1976.

²⁴⁵ LOUBAT, B.; and PISTOLESI-LAFONT, A., *La Soufrière à qui la faute?*. Presse de la Cité ed. Paris: , 1977.

²⁴⁶ Enregistrement Radio Jumbo du 1^{er} Septembre 1976

lequel le possible aspect magmatique du phénomène rendait d'office une potentielle éruption cataclysmique était alors « *ridicule* » et relevait de « *l'ignorance* ». ²⁴⁷

De retour à Paris Haroun Tazieff précisera à la presse ne pas chercher à déclencher une polémique mais expliquera que Robert Brousse, alors conseiller principal du préfet, n'avait « *jamais étudié de volcans de sa vie* » et que quand on faisait appel à « *un expert* », il fallait que celui-ci ait de « *l'expérience* ». ²⁴⁸ En effet le professeur Brousse était spécialiste des volcans inactifs d'Auvergne.

Ces déclarations contradictoires renforceront la méfiance au sein de l'opposition politique. Le 31 août, l'action du gouvernement fut publiquement critiquée par des élus communistes hexagonaux, Claude Weber, député du Val d'Oise, et Gaston Viens, maire d'Orly et Conseiller général du Val de Marne ; alors qu'ils s'apprêtaient à se rendre en Guadeloupe. A l'aéroport Gaston Viens déclarait aux journalistes : « *Cette délégation du PCF (parti communiste français) est le prolongement du mouvement de solidarité populaire dont nous avons été les initiateurs, qui s'est développé en faveur de Basse-Terre et de ses administrés* ». Cette délégation prétendait être accompagnée de 8 tonnes « secours » (nourriture et matériel), qui seront finalement bloqués à Orly faute de mobilisation d'un moyen de transport. Selon Gaston Viens ce blocage était dû à une « *entrave* » volontaire « *du gouvernement* » « *à l'encontre de la solidarité fraternelle et sans arrière-pensée manifestée par les travailleurs français à l'égard des populations affectées par la reprise des activités du volcan La soufrière* ». ²⁴⁹

Le Conseil général montre ouvertement son scepticisme envers le bien-fondé des choix du gouvernement lors de sa séance du 3 septembre. Le conseil, sous la présidence de Georges Dagonia et de sa vice-présidente Lucette Michaud Chevry exprimera son mécontentement face à la situation. Durant cette séance, les conseillers généraux approuveront les dispositifs de sécurité et seront amenés à échanger avec les experts. Toutefois certains élus avaient perdu confiance face au début de polémique initié par Haroun Tazieff, à l'instar de Georges

²⁴⁷ Enregistrement Radio Jumbo du 31 Août 1976

²⁴⁸ LOUBAT, B.; et PISTOLESI-LAFONT, A.,. *La Soufrière à qui la faute?*. Presse de la Cité ed. Paris: , 1977, p.133.

²⁴⁹ *Le Monde*, 2 septembre 1976

Dagonia ; alors conseiller général du canton du Lamentin qui considérait que seul « l'avenir » pourrait dire qui avait tort et qui avait raison.²⁵⁰

Le préfet persistera néanmoins dans le choix de la prise en compte du scénario le plus pessimiste, en faisant notamment référence au cas de Saint Pierre en 1902.²⁵¹ En effet, dans le cas de l'éruption de la Pelée le Gouverneur Mouttet s'était rangé à l'avis de la majorité des experts alors optimistes malgré les nombreuses manifestations volcaniques inquiétantes.

En conséquence les mesures de sécurité et la surveillance seront renforcées, aussi bien au niveau des activités de la population que de celles des experts. Des mesures seront ainsi prises par Claude Allègre pour assurer la sécurité du personnel scientifique. Le Fort Saint Charles (actuel Fort Delgrès) est aménagé sous la direction du général Marchand, spécialiste des abris antiatomiques. La collaboration avec les laboratoires étrangers initiée en juillet se renforce.

Toutefois, la fermeté du principe de risque zéro adopté par les autorités connaîtra un infléchissement à cause de l'escalade des tensions. Il n'y aura pas cependant d'abandon du principe de précaution malgré la présence d'un nouveau tournant optimiste des diagnostics scientifiques.

b. La politique du risque calculé et de la responsabilité partagée.

En début septembre, après le départ d'Haroun Tazieff la situation continuait de se montrer inquiétante.

Le 5 septembre un rapport délivré par Guy Aubert et Claude Allègre présentait deux hypothèses ; la présence de magma en profondeur et la possibilité d'une montée de magma en surface.

La première sous tendait un apaisement progressif du phénomène tandis que la seconde supposait une transition des éruptions phréatiques vers des manifestations magmatiques, ce qui semblait alors être le cas de la Soufrière.

²⁵⁰ Enregistrement Radio Jumbo 3 septembre 1976.

²⁵¹ LOUIS SIDNEY, H. Volcan de la Soufrière en Guadeloupe, Les événements de 1976. Livre Blanc de la Préfecture de la Guadeloupe. Janvier 1977

Dans la première hypothèse les manifestations pouvaient être caractérisées par une « soudaineté » et une « violence » qui faisaient d'elles un « danger potentiel » ne devant pas être « sous-estimé ». Des coulées de boue étaient également à craindre et il était précisé que les phénomènes pouvaient « se faire sentir très au-delà de la proximité immédiate du volcan ».²⁵²

Dans la seconde hypothèse, la possibilité soit d'une effusion explosive de lave non dangereuse pour la région, soit une forme explosive avec des nuées « verticales » ou « dirigées », constituait un risque considérable pour la zone menacée.²⁵³

Il était précisé que dans tous les cas la montée de magma serait annoncée par des signes précurseurs.

Ces conclusions étaient basées sur les observations de l'ensemble des principaux experts notamment Haroun Tazieff, Robert Brousse, John Tomblin et Richard Fiske (scientifique américain de l'US Geological Survey).²⁵⁴

L'hypothèse la plus grave, la seconde, était celle retenue par les experts. La situation était considérée comme préoccupante et les scientifiques excluaient toute interprétation optimiste de l'évolution du phénomène, en dépit de quelques éléments neutres ou rassurants (comme la faible teneur en gaz). La possibilité de survenance d'événements majeurs dans un délai allant de quelques semaines à quelques mois n'était pas à exclure.

En parallèle la querelle scientifique battait son plein. Le 6 septembre Claude Allègre annonce à Haroun Tazieff par courrier la suppression du service de volcanologie de l'IPG, dirigé par ce dernier. A la place, le directeur de l'IPG propose la création d'un « groupe multidisciplinaire d'intervention volcanique » animé par des « chercheurs permanents »²⁵⁵. Tazieff était ainsi relevé de ses fonctions car « les responsabilités de ces unités » nécessitaient « une activité administrative et une disponibilité » que ni ses « goûts » ni ses « nombreuses missions » ne lui permettaient « d'assumer à temps complet ».²⁵⁶ Au-delà de ces arguments,

²⁵² BEAUDUCCEL, F. *Point de vue sur la Soufrière 1976.*, 2009 Available from:<<http://www.ipgp.fr/~beaudu/soufriere/forum76.html>>.

²⁵³ Ibid

²⁵⁴ Ibid.

²⁵⁵ LOUBAT, B.; et PISTOLESI-LAFONT, A.,. *La Soufrière à qui la faute?*. Presse de la Cité ed. Paris: , 1977, p.140.

²⁵⁶ Ibid.

on peut émettre l'hypothèse que Claude Allègre ne considérait pas les méthodes d'observations d'Haroun Tazieff comme « *scientifiques* » malgré la réputation internationale de celui-ci. Le qualifiant de « *madame soleil* »²⁵⁷ de la volcanologie, il reprochait notamment à Tazieff de ne pas tenir compte de mesures objectives, mais de tirer des conclusions grâce à ce qu'il considérait relever de l'instinct ou de l'impression.²⁵⁸ Ces divergences assorties de la polémique naissante auraient entraîné la mise à l'écart officieuse de Haroun Tazieff par le reste de l'équipe scientifique.²⁵⁹

Cette décision, sera entérinée le 27 octobre par le conseil scientifique de l'Institut de physique du globe de Paris à l'unanimité. Elle sera contestée par le principal intéressé qui la considérait comme une sanction suite à son refus de rester en Guadeloupe et de servir de volcanologue « *cachet d'aspirine* »²⁶⁰ pour rassurer la population. Haroun Tazieff aurait en effet été accusé d'abandon et de désertion de poste, accusation dont il se défendra, car selon lui il serait resté en Guadeloupe s'il l'avait jugé nécessaire.²⁶¹

La polémique était lancée. Au sein des laboratoires hexagonaux des clans se forment entre « Allégristes », partisans de la « science officielle » et « Tazieffistes », partisans de l'alliance entre la volcanologie de laboratoire et l'observation sur le terrain.²⁶²

Haroun Tazieff ira même jusqu'à écrire un rapport à Olivier Stirn au sujet de la période du 29 août au 1^{er} septembre pour dénoncer le gaspillage des « *deniers publics* » pour des mesures de sécurité qu'il jugeait irrationnelles. Il ne voyait pas l'utilité par exemple de mettre à l'abri le personnel scientifique dans le fort Saint Charles. Selon lui, cette mesure aurait dû être réservée si l'éruption avait atteint une troisième phase.²⁶³

Pendant ce temps l'inquiétude montait au sein de la population, accentuée par le caractère contradictoire des informations reçues.

²⁵⁷ Ibid, p.115.

²⁵⁸ Claude Allègre aurait notamment déclaré qu'Haroun Tazieff fonctionnait au « pifomètre ».

²⁵⁹ Entretien avec le responsable de la Direction de l'administration générale et de la réglementation.

²⁶⁰ *Le Monde*, 29 octobre 1976.

²⁶¹ Ibid.

²⁶² Le cratère de la discorde (Soufrière 1976-2006) de Max Etna et Gérard César (60' 2006)., 2006

²⁶³ LOUBAT, B.; and PISTOLESI-LAFONT, A., *La Soufrière à qui la faute?*. Presse de la Cité ed. Paris: , 1977, p.141.

On ne notera toutefois pas dans un premier temps de relâchement des mesures. Parallèlement les rapports scientifiques appelaient à ne pas relâcher la vigilance. Le 4 septembre le préfet aurait écrit dans son télex quotidien à Paris que Claude Allègre lui aurait confié en privé qu'il s'attendait à une éruption importante entre le 8 et le 15 septembre, propos qui sera démenti par Allègre.²⁶⁴ Le 8 septembre, Bernard Minster émet des réserves sur l'expertise de Denis Westercamp. Selon cette expertise commandée en avril au BRGM une partie de la commune de Capesterre-Belle-Eau et la plus grande partie de la commune de Vieux-Habitants étaient pratiquement à l'abri du risque. Or, cette hypothèse était alors peut être fausse. Une enquête plus approfondie sera lancée et la réactivation des zones concernées qui était à l'ordre du jour repoussée.

Or, le climat social ne s'apaisait pas : la tension entre les réfugiés et les habitants des zones d'accueil s'accroissait et le problème redouté de la rentrée scolaire, prévue pour le 15 septembre, commençait à se poser. Comment concilier présence des élèves et présence des réfugiés dans les locaux ? La frustration ambiante était à son comble. Les mesures promises par Olivier Stirn se faisaient attendre et le président du Conseil général reprochait aux autorités d'avoir évacué la totalité de la population concernée y compris celles des enclaves de la région de Capesterre et celle proche de Vieux-Habitants.²⁶⁵ Le 6 septembre, une cinquantaine de personnes manifestaient devant les locaux temporaires de la préfecture à Pointe-à-Pitre, à l'initiative de deux syndicats dont la Confédération Générale du Travail de Guadeloupe (C.G.T.G), « trois groupes politiques d'extrême gauche dont deux mouvements Trotskistes », ²⁶⁶ Les revendications principales des manifestants étaient liées au chômage et à la fermeture des cliniques privées en majorité implantées dans la région de Saint Claude. Le Parti Communiste Guadeloupéen convoqua son comité central pour une réunion le 19 septembre, dans l'anticipation d'une réunion du comité permanent de la gauche guadeloupéenne (fédération du parti socialiste et du parti progressiste) sur la question de la crise.

Or, le 9 septembre, la polémique de l'expertise explosa. Sur les ondes de Radio Jumbo, les Guadeloupéens écoutèrent avec perplexité le volcanologue Haroun Tazieff dénoncer des actes de chantage en provenance du gouvernement et de l'IPGP et insister sur l'incompétence des experts en place et l'inadéquation des solutions offertes par le plan ORSEC.

²⁶⁴ Ibid, p.144.

²⁶⁵ *Le Monde*, 8 septembre 1976

²⁶⁶ Ibid.

Le soir, ce fut le tollé au Conseil Général, et des théories diverses apparurent notamment celle selon laquelle la mise à mort économique de Basse-Terre aurait été orchestrée en hautes instances. Claude Allègre serait de connivence avec les autorités et l'évacuation ne serait qu'une « *grosse farce* ». ²⁶⁷ On croyait notamment que le gouvernement voulait déplacer le siège de la préfecture de Basse-Terre à Pointe-à-Pitre, qui était en passe de devenir la nouvelle capitale économique de l'île.

Le préfet aurait pris très au sérieux ces déclarations et les aurait considérées comme « *de nature à jeter le trouble dans les esprits et à gêner l'action des pouvoirs publics* ». Les propos du volcanologue auraient selon le préfet grandement influencé le jugement des membres du Conseil Général et entraîné la remise en question de l'indépendance du jugement de l'équipe d'experts. ²⁶⁸

Des scientifiques étrangers défilèrent au chevet du volcan en renfort, mais la confiance peinera à revenir. L'action publique connaîtra alors un premier infléchissement de la logique de précaution, toutefois avec la présence de conclusions scientifiques plus optimistes que les précédentes.

Le 14 septembre la veille de la rentrée scolaire un important séisme d'origine volcanique signale à l'équipe du Fort Saint Charles qu'une éruption est survenue à un palier d'activité plus élevé que les précédents, témoignant de la « *persistance d'une activité profonde* ». ²⁶⁹ Les autorités notent l'inquiétude des populations qui ont pu retourner dans les zones considérées comme sûres. Toutefois, l'étude de terrain lancée suite au rapport Minster conclut que le risque dans certaines zones est limité. En conséquence le préfet autorise l'activité normale de jour et de nuit sur la commune de Capesterre jusqu'à Bel-Air et sur Vieux Habitants jusqu'à la rivière Duplessis. La rentrée des classes se fait difficilement en zone de repli.

Les autorités semblent adopter à partir de cette période une stratégie qui tente de concilier les demandes des acteurs locaux et le principe de précaution, en désengageant pour cela la responsabilité de l'État.

²⁶⁷ Propos de Lucette Michaux-Chevry rapportés dans LOUBAT, B.; et PISTOLESI-LAFONT, A. ; 1977, p.143.

²⁶⁸ LOUBAT, B.; and PISTOLESI-LAFONT, A.,. *La Soufrière à qui la faute?*. Presse de la Cité ed. Paris: , 1977, p. 144.

²⁶⁹ LOUIS SIDNEY, H. Volcan de la Soufrière en Guadeloupe, Les événements de 1976. Livre Blanc de la Préfecture de la Guadeloupe. Janvier 1977.

En mi-septembre le préfet présente à la presse et à la population un nouveau type d'approche : la politique de « risques calculés et de responsabilité partagée ». Cette politique à l'initiative de Jean-Claude Aurousseau qui rejoint une optique recommandée par Haroun Tazieff, s'inscrivait dans la pratique de signature d'une décharge de responsabilité par les administrés ayant choisi de demeurer en zone dangereuse, pratique jusqu'ici inédite en France en cas de risque naturel.²⁷⁰

L'argument principal qui portait ce nouveau tournant de l'action publique était que les populations avaient appris à vivre avec le volcan, et étaient donc enclines à moins prendre de risques. En réalité, les pressions des acteurs économiques de l'île seraient devenues de plus en plus difficile à ignorer.²⁷¹

Les tensions ne s'apaiseront pas malgré cette volonté de tempérer le fossé entre le principe de précaution qui servait « d'aiguillage » à l'action publique et les exigences des acteurs locaux comme les conseillers généraux ou le Conseil économique et social, qui demandaient aux autorités préfectorales de repenser la stratégie concernant le futur d'une région Basse-Terre à l'abandon. Les théories du complot allèrent bon train et les détracteurs du discours officiel se tournèrent vers Haroun Tazieff, qui représentait alors le garant scientifique du contre discours, la « voix de la raison », surtout, le seul pouvant redonner confiance aux habitants de Basse-Terre, selon George Dagonia, président du Conseil Général qui envisageait d'organiser le retour du volcanologue en Guadeloupe.²⁷²

Toutefois malgré une série de conclusions se rangeant petit à petit dans le sens d'un dénouement optimiste, la réactivation des zones ne commencera qu'après l'arbitrage d'experts internationaux.

²⁷⁰ Entretien avec le directeur de l'Administration Générale et de la Règlementation en 1976.

²⁷¹ Ibid.

²⁷² LOUBAT, B.; and PISTOLESI-LAFONT, A., *La Soufrière à qui la faute?*. Presse de la Cité ed. Paris: , 1977, p.149.

c) *Le choix d'une réactivation progressive en conjonction avec des conclusions très rassurantes.*

Dans un premier temps les arguments scientifiques qui avaient fondé la décision d'évacuer et de ne pas réactiver les zones seront peu à peu réfutés. Cependant le relâchement du principe de précaution se fera très progressivement. Outre l'absence de confirmation certaine que le phénomène n'engendrait pas l'éruption tant redoutée, cette progressivité a été conditionnée par plusieurs facteurs qui n'avaient pas tous des liens directs avec la présence ou non d'une menace. En conséquence, outre le besoin de certitude d'une absence de danger à court et moyen terme, les autorités publiques souhaitaient s'assurer de la pose et du fonctionnement de dispositifs de sécurité.²⁷³ De plus, les normes sanitaires n'étaient pas assurées quant à la potabilité de l'eau dans les robinets dans les zones évacuées.²⁷⁴ Pour des raisons d'ordre public, l'administration souhaitait un retour progressif des populations (rejetant ainsi l'hypothèse d'un retour en masse) Parallèlement, des acteurs socioprofessionnels avaient exigé d'avoir la garantie que les conséquences économiques de l'évacuation soient amorties avant de réinvestir les lieux. Ainsi, ces acteurs dont certains étaient quasiment réinstallés sur la Grande Terre ont encouragé les autorités à ne réactiver les zones qu'une fois les divers régimes d'indemnisation et programmes de relance arrêtés²⁷⁵.

En effet, en décembre, le gouvernement mettra en place un programme d'indemnisation pour les catégories ayant besoin d'aide notamment les producteurs agricoles. Du côté de la prévention, le C.N.R.S va entreprendre une action d'éducation et d'information afin d'apprendre à la population à « vivre avec son volcan ». Un film pédagogique sera créé à cet effet pour être diffusé dans les écoles²⁷⁶.

Or, un tournant décisif dans les conclusions scientifiques s'amorce. Des résultats d'analyse décisifs en provenance du laboratoire américain de Los Alamos parviennent aux autorités le 19 septembre. Elles indiquent l'absence de verre frais dans les échantillons de cendres issues des explosions survenues le 8 juillet. Jusqu'ici la présence de verre frais constituait un des éléments principaux qui avait laissé supposer un caractère magmatique du phénomène.

²⁷³ Fait confirmé par les entretiens et sources croisées.

²⁷⁴ Interview de Michel Feuillard

²⁷⁵ Entretien avec le directeur de l'administration générale et de la réglementation en 1976

²⁷⁶ DE VANSAY, B. Les événements de 1976 en Guadeloupe: Apparition d'une subculture du désastre? Thèse de Doctorat. Université de Pointe à Pitre, 1978.

L'information sera tout d'abord diffusée aux scientifiques par Claude Allègre lors d'une réunion, et ensuite au préfet et ses collaborateurs lors d'une entrevue. Toutefois, le préfet aurait affirmé n'avoir eu connaissance de cet élément que 12 jours plus tard.²⁷⁷ Claude Allègre démentira cette information en affirmant que le préfet n'avait pas compris la première fois. Selon lui la présence de verre n'était de toute façon, pas un critère d'appréciation si important dans l'évaluation de la situation.²⁷⁸

On apprendra également que les mesures de la déformation des flancs du volcan avaient été faussées par un mauvais positionnement des tiltmètres (appareils servant à mesurer cette déformation).

Le 21 septembre le Commissariat à l'Energie Atomique (CEA) délivre à son tour des résultats d'analyse rassurants au sujet des échantillons de gaz : la situation est caractéristique d'un phénomène fumerolien qui ne conduirait pas systématiquement à une éruption.

Le 22 septembre l'analyse et le prélèvement des gaz sont arrêtés. L'équipe de chimie quittera la Guadeloupe peu après. Malgré cette évolution des diagnostics scientifiques, l'action publique restera orientée vers un principe de prudence. Du 22 au 24 septembre Olivier Stirn, secrétaire d'État aux DOM TOM, se rend en Guadeloupe accompagné du ministre de l'éducation René Haby dans l'objectif de faire le point avec les experts et les élus sur la question de la réactivation. Si les parties se mettent d'accord pour aller plus avant dans la normalisation, on envisage toutefois seulement la réactivation de jour, et partiellement de nuit de Capesterre, Trois-Rivières et Gourbeyre. La politique du risque calculé et de la responsabilité est approuvée officiellement. On décide d'élaborer des consignes de sécurité pour chaque commune réactivée avec la mise en place d'un système d'alarme. Le triangle délimité par les villes de Saint Claude, Baillif et Basse-Terre reste frappé d'interdiction de séjourner sans autorisation spéciale. Olivier Stirn confirme à la presse la primauté de la sécurité des personnes et que « *les pressions n'auront aucun effet* »²⁷⁹, suggérant qu'il y a eu des pressions d'acteurs en faveur de l'abandon du principe de précaution tel qu'appliqué par les autorités.

En ce qui concernait la rentrée des classes, on décida de construire des préfabriqués en zone sûre pour accueillir les élèves.

²⁷⁷ Version retenue suite à l'entretien avec le directeur de l'administration générale et de la réglementation.

²⁷⁸ LOUBAT, B.; et PISTOLESI-LAFONT, A.,. *La Soufrière à qui la faute?*. Presse de la Cité ed. Paris: , 1977.

²⁷⁹ *Le Monde*, 25 septembre 1976

Face à cette immuabilité du discours public une pétition sera lancée par certaines personnalités politiques locales afin de faire revenir Haroun Tazieff en Guadeloupe. La tension sociale en Grande Terre est si vive que la véritable explosion magmatique menace de se produire au sein de la population.²⁸⁰

Les esprits s'échauffent, les mesures annoncées prennent du retard (comme la construction de classes préfabriquées, repoussée pour le 12 octobre). Les commerçants réinstallés à Capesterre et Trois Rivières ne voient rien venir, leur clientèle a disparu.²⁸¹

Au niveau hexagonal, le plan d'austérité à l'initiative du premier ministre Raymond Barre est lancé. Dans le département ces mesures sont vues d'un mauvais œil à une époque où la Guadeloupe se retrouve « sous perfusion » budgétaire à cause de l'évacuation, ceci dans un climat économique déjà délicat. Ainsi au mois de septembre, le scénario catastrophe craint par les autorités depuis le mois d'août est bel et bien là : la Soufrière sociale explose.

Le rectorat est pris d'assaut par des enseignants en colère, réclamant entre autres d'être indemnisés. Dans la zone évacuée, les entorses aux mesures de sécurité se poursuivent : en effet le bouclage n'est pas imperméable et des familles vivent de nouveau dans le triangle interdit (Saint Claude / Baillif Basse-Terre) de jour comme de nuit.²⁸²

La normalisation se poursuit néanmoins de façon progressive : les services publics sont rétablis, les banques ouvrent à nouveau. On envisage la réouverture des établissements scolaires fermés.

Le 29 septembre Léon Steinmetz, arrivé à la direction du programme scientifique aurait appris au préfet lors d'un dîner qu'il n'y avait pas de verre frais dans les cendres. Or cet argument avait été présenté comme un des fondements de l'évacuation²⁸³.

Quoi qu'il en soit, la présence de diagnostics scientifiques optimistes à partir du mois de septembre aboutira à une poursuite de la normalisation. Le 5 septembre un rapport de mission d'Hervé Philips conclut à l'absence de déformation rapide du volcan à l'échelle régionale, ce qui laissait présager une évolution optimiste de la situation. Le 20 septembre Claude Allègre

²⁸⁰ Ibid

²⁸¹ Ibid.

²⁸² Interview de Maître Felix Rodès

²⁸³ LOUBAT, B.; et PISTOLESI-LAFONT, A.,. *La Soufrière à qui la faute?*. Presse de la Cité ed. Paris: , 1977

donnera aux autorités son aval pour un retour des populations.²⁸⁴ Cependant, le restant du mois l'action publique ne s'orientera pas vers une réactivation complète. Ce n'est qu'après la consultation d'un comité d'experts internationaux que la décision finale de réactiver les zones évacuées sera prise.

Le mois d'octobre s'ouvre ainsi avec un regain d'optimisme. Les experts en sont de plus en plus certains : le danger s'éloigne.²⁸⁵ Le relâchement progressif des mesures accompagne ces conclusions.

Le 1^{er} octobre un arrêté préfectoral permet de reprendre la vie de jour comme de nuit à Capesterre-Belle-Eau, Gourbeyre et Trois Rivières.

Le 6 octobre Léon Steinmetz délivre toutefois un pronostic réservé au sujet du risque de lahars (coulées de boue) pouvant balayer la montagne. Il estime également qu'il n'y a pas de moyen de prédiction d'une évolution vers une activité violente. Toutefois Steinmetz admet lors d'une interview que les avis des autres experts rejoignent peu à peu celui d'Haroun Tazieff.²⁸⁶

Le 8 octobre un télex de Michel Feuillard confirme l'assentiment du volcanologue guadeloupéen en faveur de la réactivation des zones de Capesterre, Trois Rivières, Gourbeyre et « *dans une certaine mesure* » Basse-Terre en raison de la baisse de l'activité sismique. Il confirme la conclusion selon laquelle le phénomène est phréatique et non magmatique et précise que « *les grains ayant les caractéristiques optiques de verre néoformé et déterminés comme tel étaient le fait des sulfures* ». ²⁸⁷

La prudence reste de mise et le 9 octobre un autre rapport, celui de Richard Fiske rappelle que la Soufrière reste un volcan dangereux, avec une activité géothermique qui pourrait potentiellement donner lieu à une éruption phréatique dévastatrice.

Le 11, le préfet annonce son intention d'ordonner la réouverture des établissements scolaires de Trois Rivières et Gourbeyre, permettant ainsi la reprise d'activité à Basse-Terre de jour sans laissez-passer.

²⁸⁴ Ibid.

²⁸⁵ Direction du laboratoire de physique du globe, communiqué n° 47, Activité de la Soufrière, 9 octobre 1976.

²⁸⁶ Enregistrement de Léon Steinmetz du 10 octobre 1976 dans Beauducel.

²⁸⁷ BEAUDUCEL, F. *Point de vue sur la Soufrière 1976.*, 2009 Available from:<<http://www.ipgp.fr/~beaudu/soufriere/forum76.html>>.

Le 12 octobre le laboratoire de Los Alamos rend un rapport nuancé marqué par l'incertitude scientifique : L'interprétation des mesures de tiltmétrie est difficile, mais l'absence de magma frais dans les poussières permet de rester optimiste. Cependant la teneur en soufre dans les échantillons appelle à la prudence. Le 14 octobre le rapport Bernard Minster confirme l'absence de magma frais et la stabilité générale des éléments pouvant signaler une anomalie. Le risque d'éruption majeure est considéré comme faible.

Aucune mesure radicale ne sera prise face à ces nouvelles conclusions plus ou moins optimistes.

Le gouvernement décidera en effet de convoquer un comité d'experts internationaux censé se réunir du 15 au 18 novembre, avant de prendre la décision de réactiver complètement les zones à risque. La décision échappe alors à l'équipe d'origine pour être confiée à des sommités scientifiques. Les autorités attendaient notamment de cette commission l'émission de plusieurs hypothèses quant à l'évolution du phénomène et l'établissement d'une démarche à suivre en cas de crise. Le Comité devait ainsi définir les critères selon lesquels une nouvelle alerte devrait être déclenchée, et le délai minimal entre le déclenchement de l'alerte et l'imminence d'une catastrophe. Les experts devaient aussi dans l'idéal se prononcer sur l'opportunité d'une évacuation de courte durée par précaution, sans certitude absolue de cataclysme.²⁸⁸

Le 26 octobre Léon Steinmetz donne à son tour un avis favorable en faveur de la réactivation de la zone Basse-Terre/ Baillif sur la base d'une synthèse des nouvelles observations à partir du rapport Aubert-Allègre du 5 septembre. Selon lui, si la vigilance sur le long terme est nécessaire, la surveillance du volcan devrait permettre de percevoir des signes annonçant une possible aggravation de la situation, quitte à évacuer par précaution.

Le lendemain le préfet conforté par ces diagnostics arrête les modalités de réactivation des villes de Baillif, Basse-Terre et Saint Claude jusqu'à la caserne de Bonne-Terre. Le principe de prudence n'est toutefois pas abandonné. L'accès est permis sans laissez-passer, mais de jour. Le 27 octobre toujours, la direction de l'institut de physique du globe de Paris relève Haroun Tazieff de ses fonctions de chef du service de volcanologie, « *en raison de son refus d'assurer les responsabilités de sa charge, à la demande qui lui avait été faite à plusieurs*

²⁸⁸ LOUBAT, B.; et PISTOLESI-LAFONT, A.,. *La Soufrière à qui la faute?*. Presse de la Cité ed. Paris: , 1977.

*reprises, en particulier au mois d'août et le 30 août ».*²⁸⁹ L'intéressé démissionne. La polémique atteint son paroxysme. Le 3 novembre Claude Allègre organise une conférence de presse à l'IPG pour livrer sa version des faits, durant laquelle Haroun Tazieff s'invite.

Le 11 novembre, un débat télévisuel est organisé entre les deux hommes sur tf1, débat où la tension transparaîtra.²⁹⁰

Du 15 au 18 novembre la réunion tant attendue a lieu parrainée par le CNRS, sous la présidence de Frank Press, membre de l'académie des Sciences et directeur du département des sciences de la terre au Massachusetts Institute of Technology (MIT).

Le comité comprend des sommités scientifiques venues du monde entier : Shigeo Aramaki (Earthquake Research Institute / Tokyo), Franco Barberi (Institut de Pétrographie / Pise), Jean Coulomb (Institut de Physique du Globe / Paris), Richard S. Fiske (USGS - Smithsonian Institution / Washington), Paolo Gasparini (Institut de Physique Terrestre / Naples), Claude Guillemain (Bureau de Recherches Géologiques et Minières / Orléans) et Gudmundur Sigvaldason (Volcanological Institute / Reykjavic).

Les experts ayant étudié le volcan durant la crise seront auditionnés, en particulier Robert Brousse, Claude Allègre, Haroun Tazieff, Michel Feuillard, Bernard Minster et John Tomblin. Après de nombreux débats et examens approfondis, les experts internationaux livreront un rapport dont voici les conclusions principales : ils estiment que le 15 août 1976, les données scientifiques disponibles et ayant été présentées aux autorités ne laissaient pas d'autre choix que l'évacuation de la zone. Ces données étaient en effet insuffisantes pour conclure avec certitude qu'il s'agissait d'un phénomène purement phréatique et non un phénomène lié à l'intrusion de magma. Le risque de coulée de boue n'est pas jugé comme important en revanche celui de glissement de terrain sur les pentes instables et la possibilité de rupture d'une partie du dôme n'est pas à négliger en cas d'augmentation de l'intensité de l'activité volcanique.²⁹¹ La probabilité d'une éruption dans un futur proche est faible mais la surveillance reste de mise. On recommande un renforcement des moyens de surveillance et une meilleure sensibilisation du public au risque.

²⁸⁹ *Le Monde*, 29 octobre 1976

²⁹⁰ Tazieff, Allègre, *La guerre des volcans* de Eric Beauducel (52' 2015), 2015.

²⁹¹ BEAUDUCCEL, F. *Point de vue sur la Soufrière 1976.*, 2009 Available from:<<http://www.ipgp.fr/~beaudu/soufriere/forum76.html>>.

La conférence préconise aussi, face à la polémique ayant caractérisé la crise, que les scientifiques soient isolés ainsi que la nomination d'une personne chargée de l'information du public, pour ne pas se retrouver à nouveau face à « *une situation dans laquelle un débat public entre scientifiques et journalistes interfère avec le travail scientifique* », ²⁹²

À la suite de ces conclusions finales, le Secrétaire d'État aux DOM TOM annoncera le 18 novembre lors d'une conférence de presse la réactivation du dernier secteur de la zone évacuée, Saint Claude, pour le 1^{er} décembre. La rentrée scolaire sur Basse-Terre était prévue pour janvier 1977. Cette déclaration sera matérialisée par un arrêté du préfet.

Dans le cas de Montserrat l'instrumentalisation politique de la crise interviendra dans des marges d'incertitude quant à l'avenir de l'île.

B) Cas de Montserrat : l'émergence de désaccords face à une menace durable.

Malgré cette apparente maîtrise de la situation au moyen de la prévision scientifique, le discours officiel commencera peu à peu à être remis en cause. (a)

On murmurait en effet que les scientifiques étaient en désaccord et que le gouverneur s'était reporté sur « trois hommes avisés », des scientifiques *seniors* basés à Londres. ²⁹³ Les mouvements de population générés par les évacuations et retours successifs ainsi que le climat d'inquiétude finiront par user les esprits. L'instrumentalisation de la crise commencera alors (b), et atteindra son apogée avec la confirmation de la longue durée du phénomène et la perte des zones que les autorités avaient tenté de préserver. (c)

²⁹² Ibid.

²⁹³ BROWN, L. *The Volcano, Montserrat and Me: Twenty years with an active volcano*. Independently published ed., 2017.

a) **La montée des tensions face à l'échec de la stratégie d'évacuation ciblée.**

En début de l'année 1996, l'île est dans un climat d'attente.

L'incertitude plane dans les esprits face aux allées et venues causées par les évacuations. La population ne sait pas à quoi s'attendre. En février 1996 des rumeurs contradictoires circulent en faveur d'une réactivation complète de Plymouth (avec un retour des patients de l'hôpital) ou au contraire d'une évacuation prochaine de la capitale.

Une autre polémique concernant le risque sanitaire encouru par les populations au contact de l'air pollué du voisinage du volcan émerge. Un rapport établi par le docteur Peter Baxter en date d'octobre 1996 ; mettant en garde contre les risques sanitaires de l'exposition aux cristaux présents dans les cendres est porté à la connaissance du public. Ce rapport était resté inconnu, même du personnel britannique présent sur place. Suite à ces découvertes un meeting urgent des officiers de la British technical Co-operation présents sur l'île sera organisé. Ces officiels enverront une lettre signée par tous les membres du comité aux autorités britanniques pour obtenir de plus amples informations.²⁹⁴

En réaction à la montée des peurs du public, le Gouverneur, le Chief Minister et le chef scientifique de l'équipe d'experts, Lloyd Lynch, tiendront une conférence de presse le 26 mars. Ils assureront qu'il n'y a pas de raison qu'il y ait une nouvelle évacuation de Plymouth dans les 6 jours à 6 mois à venir. L'éruption du 1^{er} avril démentira ces propos rassurants.

Ce jour-là, un changement significatif dans l'activité du volcan à 6 heures 52 du matin, marqué par un évènement explosif bouscule à nouveau la vie des personnes rentrées chez elles. Tous ceux qui avaient été autorisés à rentrer suite à l'évacuation de Décembre 1995 sont de nouveau invités à retourner à leurs points de refuge.

Les autorités restaient toutefois optimistes et espéraient que l'évacuation de Plymouth dure environ une semaine. Questionnés par une population inquiète face à des manifestations spectaculaires mêlant coulées pyroclastiques et expulsion de cendres, les scientifiques restent évasifs.

²⁹⁴ Ibid.

Ils déclarent se préparer à une grosse éruption potentielle à venir, surnommée « the big one ». Certaines familles refusent d'évacuer une troisième fois. Ceci inquiète le Dr. Ambeh qui interviendra plusieurs fois pour supplier les récalcitrants d'évacuer. La speakerine vedette de ZJB Radio Montserrat, Rose Willock les interpellera personnellement par leurs noms.²⁹⁵

Durant le week-end de Pâques les résidents sont autorisés à passer en zone dangereuse avec un système de laissez-passer. Parallèlement le gouvernement Britannique poursuit sa logique favorisant les départs hors de l'île en émettant une offre d'évacuation volontaire. Les Montserratiens peuvent alors voyager en Grande Bretagne sans passer par les procédures normales d'immigration et rester deux ans.

Les autorités montserratiennes quant à elles s'évertuent à ne pas laisser les zones évacuées vides de manière indéfinie : En début septembre les résidents de Harris Streatham, Molyneux and Lees, situés dans le couloir central entre Plymouth et l'aéroport sont autorisés à rentrer chez eux. La motivation de cette autorisation est alors que « *le volcan est mieux compris* ». Le commissariat de Harris rouvre pour encourager les retours en ramenant la confiance.²⁹⁶

Le volcan, lui, continue de se manifester de manière inquiétante : Le 30 juillet une violente éruption sème la panique. Le 17 septembre un évènement explosif d'une durée de 48 minutes survient : l'effondrement du dôme incluant la partie recouvrant le conduit a entraîné une libération du magma sous pression sous la forme d'une activité explosive dirigée vers le Nord Est et une colonne de fumée éruptive. Dans les villages du corridor central et à Richmond et Cork Hill des chutes de roches endommagèrent des véhicules et des propriétés. Le lendemain, à 3 heures du matin la décision est prise d'évacuer 2000 personnes de Cork Hill pour la nuit, avec la possibilité de retourner chez elles le lendemain. Une colonne de cendres s'élevant à 37000 pieds (11277,6 mètres) accompagne la chute de lourds matériaux rocheux.

La rentrée des classes est reportée.

La question de l'indemnisation des biens endommagés se fait pressante tandis que la situation financière des montserratiens restés sur l'île se fait de plus en plus difficile. Certains prennent la décision d'envoyer leur famille en Angleterre.

²⁹⁵ Ibid., p.80.

²⁹⁶ Ibid., p.115, "Since the volcano is better understood" citation radiophonique relevée par l'auteure..

En octobre, tandis que les autorités s'attèlent à ramener la confiance en l'arsenal scientifique et humain déployé pour gérer la crise,²⁹⁷ le contexte politique commence à devenir délicat.

Le statu quo politique est remis en cause.

b) La remise en cause du statu quo politique.

La tenue d'élections législatives sera planifiée pour novembre. Non souhaitées par le pouvoir en place en raison des circonstances particulières imposées par la crise, elles seront finalement maintenues à la suite d'une enquête d'opinion auprès des Montserratiens encore présents sur l'île.²⁹⁸

Très vite, les dissensions au sein de la majorité se manifestent. Lazelle Howes, l'Honorable Ministre de l'éducation, la santé, de l'aide sociale et du travail annonce sa séparation du National Progressive Party (alors tenant du gouvernement) et son intention de concourir pour les prochaines élections en tant que non partisane. Cependant, Mme Howes n'avait pas démissionné de son poste de ministre, soulevant la question de la constitutionnalité de son appartenance au Conseil Exécutif (Executive Council), qui est censé être composé de partisans du parti au pouvoir. On note qu'un autre ministre, Nowel Tuitt, avait lui aussi quitté le parti.

Selon le gouverneur aucun problème de constitutionnalité n'était en jeu. Le Chief Minister, Reuben Meade déclarera à ce sujet : « *Il est préférable d'avoir quelqu'un en charge du ministère et je ne m'attends pas à ce qu'elle fasse quoi que ce soit d'inopportun* ». ²⁹⁹

David Brandt, son opposant politique non partisan, n'était pas de cet avis :

Il déclarera à la presse : « *C'est un outrage pour l'Honorable Lazelle Howes de démissionner du NPP sous le prétexte qu'ils manquent d' « intégrité, de véracité et de transparence », tout en restant ministre (...), et de ce fait en étant payée par le ministère. Ceci est contraire à toute décence politique et le Chief Minister, en tant que leader sur lequel ces accusations pèsent*

²⁹⁷ Montserrat Reporter, 18 octobre 1996, vol. 12, no. 38.

²⁹⁸BROWN, L. *The Volcano, Montserrat and Me: Twenty years with an active volcano*. Independently published ed., 2017.

²⁹⁹ Montserrat Reporter, 18 octobre 1996, vol. 12, no. 38.

*devrait la remercier séance tenante. Mais il ne le fera pas, car il veut conserver le pouvoir à tout prix ».*³⁰⁰

Le Chief Minister ripostera aux attaques en affirmant qu'il n'avait pas reçu de démission officielle de la part de Lazelle Howes et qu'il ne ferait pas de commentaires sur les déclarations de cette dernière. Ce serait à elle de s'expliquer le temps venu. Il aurait selon le *Montserrat Reporter* félicité son opposant du PPA (People's Progressive Alliance), Joel Webb, pour avoir « organisé » la démission de Howes.³⁰¹

Reuben Meade, (dont le mandat se terminait le 11 novembre) sous entendra également que les candidats aux législatives pourraient se saisir des fonds alloués à la gestion de crise et dépenser l'argent de manière inconséquente.

Pendant ce temps, on note une centralisation de la gestion du financement au niveau Londonien et le placement d'officiels britanniques dans l'administration.

Les espoirs d'indépendance étaient compromis. Toutefois les élections constitueront une fenêtre d'opportunité pour certains indépendantistes à l'instar de Chedmond Browne, de retour sur l'île avec l'intention de candidater.³⁰²

En effet, les options de vote ne manquent pas : Il y avait en tout au mois d'octobre 27 candidats déclarés en vue de l'obtention des sept sièges pour les législatives montserratiennes, la plupart d'entre eux concourant pour les principaux partis, le National Progressive Party (NPP), Le Movement for National Reconstruction (MNR) et le People's Progressive Alliance (PPA), le restant étant des candidats libres non partisans. Du jamais vu dans une île dépeuplée. Une chronique satirique, « Jus Wonderin » du Montserrat reporter du 18 octobre 1996 présente ainsi les choses : « *Jus wonderin if we might end up with more candidates than voters* » (Je me demande juste si nous allons nous retrouver avec plus de candidats que de votants).³⁰³

³⁰⁰ Ibid: "It is an outrage for the Honourable Lazelle Howes to resign from the NPP saying that they were lacking in 'integrity, veracity and transparency', and at the same time to remain as Minister of Education, Health, Welfare and Labor, thus drawing her salary as Minister. This is contrary to all political decency, and the Chief Minister as leader on whom these accusations are leveled, should dismiss her forthwith. But he will not do this, because he wants to hold on to power at all costs".

³⁰¹ Ibid.

³⁰² Op. Cit.

³⁰³ Op. cit.

La plupart des principaux partis avaient formé des coalitions dans la perspective qu'aucun d'entre eux ne remporte une majorité.

Un des arguments de campagne était entre autres, si l'on en croit la presse, la construction de nouvelles routes, l'équipement des écoles et la construction de maisons en dur pour les Montserratiens relogés.

Au niveau britannique, la captation de la gestion de crise continue. En novembre 1996, suite à la sollicitation du gouvernement de Montserrat pour une aide financière, le Royaume Uni exige une action immédiate en faveur du logement pour la construction de 50 maisons sur le terrain domanial (Crown Land) près de Little Bay. Cette exigence allait contre le souhait du gouvernement de Montserrat qui préférait que le gouvernement britannique finance l'achat obligatoire de terrains afin que la terre domaniale reste disponible pour l'établissement d'un futur centre commercial et administratif.

En parallèle, la polémique de la construction de la jetée et de la décharge temporaire à Little Bay persiste, au regard des questions environnementales et de la manne financière que constituait potentiellement l'éco tourisme pour l'île.³⁰⁴ Le questionnement sur le problème des cendres dans l'air se pose à nouveau. Une partie de la population trouve que les autorités ne prennent pas la menace assez au sérieux.³⁰⁵

Le 13 novembre, Bertrand Osborne du People's Progressive Alliance est élu Chief Minister, Reuben Meade devient le nouveau ministre de l'agriculture.

Le mois de juin 1997 consacrera un tournant dans la crise avec l'harmonisation des stratégies des gouvernements Montserratiens et britanniques. Jusqu'en 1997 l'action du gouvernement britannique était essentiellement tournée vers des mesures censées répondre aux besoins immédiats des populations. Les objectifs économiques du gouvernement de Montserrat n'avaient pas varié et étaient les mêmes qu'avant l'éruption. Si les stratégies des deux gouvernements s'harmoniseront de plus en plus, l'accalmie des tensions politiques qui avait suivi les élections prendra fin avec la survenance du *Black Wednesday*, le 25 juin 1997, jour sombre qui verra les premières victimes humaines du volcan, la destruction partielle de Plymouth et l'évacuation de Salem.

³⁰⁴ *Montserrat Reporter*, 25 octobre 1996, vol. 12, no. 39.

³⁰⁵ BROWN, L. *The Volcano, Montserrat and Me: Twenty years with an active volcano..* Independently published ed., 2017.

c) **Le tournant du Black Wednesday.**

Le 25 juin 1997 à 12 heures 59 le volcan fait ses premières victimes : des coulées pyroclastiques emportent la vie de 19 personnes, pour la plupart étant retournées chez elles ou séjournant temporairement dans la zone dangereuse pour travailler dans les champs. La portée et la violence de l'éruption surprennent les experts. La rencontre entre l'incertitude scientifique et la nécessité de ne pas désactiver complètement certaines zones clés montrait sa première conséquence fatale. Ces événements tragiques entraînèrent l'extension de la zone d'exclusion et une simplification de sa caractérisation. Après la catastrophe, les autorités montserratiennes seront contraintes à abandonner la capitale et certaines infrastructures, notamment l'aéroport Bramble, qu'elles avaient gardé ouvert malgré les conseils des scientifiques.³⁰⁶ Cette stratégie montrera vite ses limites face à l'aggravation continue du phénomène volcanique.³⁰⁷

L'influence croissante de la Grande Bretagne sur la gestion de la crise se confirme.

En avril 1996 l'ajout d'une section 3 à *l'Emergency power regulations act* ³⁰⁸ avait déjà fait remonter la plupart des responsabilités de la gestion de crise au niveau du gouverneur en renforçant ses prérogatives. La proclamation de l'état d'urgence, la désignation des zones dangereuses et sûres et la capacité d'ordonner des évacuations relevaient de sa compétence sans possibilité de veto du Chief Minister.

L'année 1997 est celle où la Grande Bretagne s'imposera comme principal bailleur de fonds du gouvernement de Montserrat, renforçant la dépendance institutionnelle entre les niveaux local et « métropolitain ». Le gouvernement Britannique avait commencé à financer, bien qu'avec quelques réticences ³⁰⁹, des infrastructures (telles que la jetée de Little Bay, des routes, un hôpital etc.) et supportait désormais son homologue Montserralien pour lancer une

³⁰⁶ Ibid. p, 166.

³⁰⁷ Ibid.

³⁰⁸ Cette section est la proclamation de l'état d'urgence à Montserrat par le gouverneur en fonction à l'époque, Archibald Fergus en date du 3 avril 1996. Cette section, intitulée « Public Emergency Proclamation » reprend la proclamation et consacre les prérogatives déjà existantes du gouverneur selon The Leeward islands (emergency powers) order » de 1959, en les précisant et les adaptant au cas d'un catastrophe volcanique.

³⁰⁹ CLAY, E., and al., An Evaluation of HMG's Response to the Montserrat Volcanic Emergency, Evaluation Report EV635, DFID. Décembre 1999.

politique de développement durable dans le Nord dépendant essentiellement du développement des structures et de l'attraction des investissements privés.

Le DFID finançait les services de ferry et d'hélicoptère et les opérations de recherche et de secours. Le rôle de l'organe se renforçait avec la formation d'une unité spéciale à Londres (Task Force) pour coordonner les réponses à la crise sous le leadership du DFID et la responsabilité du secrétaire d'État pour l'aide internationale.

Le 4 juillet une nouvelle carte du risque est publiée. Toutefois la population commence à douter du caractère sûr du Nord. De plus, La rumeur court que les banques s'appêtent à se retirer de l'île.³¹⁰

Le gouvernement Britannique de son côté annoncera un programme d'aide d'un montant de 6500 livres pour la construction de logements en juillet censé fournir des maisons pour près de 1000 personnes dans le Nord.

En écho aux préoccupations sur les risques sanitaires, « Londres » commande une évaluation devant être validée par le Chief Medical Officer.

Dans ce climat de relative cohésion de l'action publique, le volcan entrera dans une nouvelle phase explosive avec des risques d'explosions vulcaniennes avec effondrement de la colonne. Les 2 premières semaines du mois d'août la Soufrière Hills connaîtra 14 éruptions explosives. Face à l'impossibilité de survenir aux besoins des personnes évacuées une évacuation hors de l'île par phase est mise en place avec l'intention de commencer par les évacués les plus anciens. 6000 personnes étaient restées dans Salem, ne pouvant ou ne voulant pas évacuer.

Les conclusions des experts sont sans appel : la Soufrière Hills est entrée dans un cycle d'activité qui sera de longue durée. Heureusement, la prédiction de l'occurrence des explosions devenait possible de par leur régularité (toutes les 10 heures environ). Les 3 et 4 août de grandes coulées pyroclastiques traversent une Plymouth dévastée, achevant de détruire de nombreux bâtiments sur leur passage. Un risque sanitaire apparaît à cause de la grande quantité de cendres dans la zone centrale.

³¹⁰ BROWN, L. *The Volcano, Montserrat and Me: Twenty years with an active volcano*. Independently published ed., 2017.

Le ballet des évacuations recommence, avec le stress que ce processus implique pour les populations. Les déplacements sont ordonnés en fonction des conclusions scientifiques et des humeurs du volcan ; à l'instar de l'évacuation de Salem le 17 août. Ce jour-là, un millier de personnes évacuent.

L'action publique continuait d'être guidée par la perspective de l'inscription durable dans le temps de la menace. L'*Interdepartmental Montserrat action group* est mis en place par le FCO au niveau ministériel.

Les structures hospitalières temporaires dans le Nord commencent à être converties en structures permanentes.

Alors que l'île est de plus en plus dépendante des organismes d'aide britanniques, des dissensions importantes apparaissent avec La Grande Bretagne au sujet du montant des aides. Après une période de partenariat relativement harmonieux le gouvernement britannique redevient dans le discours de l'opposition politique, le coresponsable d'une gestion de crise jugée désastreuse. Le Chief Minister est accusé d'être trop « pro britannique ».³¹¹ On lui reproche la détérioration des conditions de vie et une trop grande complaisance lors des négociations du montant des aides avec la Grande Bretagne.

Face aux critiques sur sa façon de gérer la crise et une perte de confiance au sein de sa majorité Bertrand Osborne démissionnera le 21 août.³¹² La Grande Bretagne avait auparavant annoncé une aide d'urgence pour les résidents désirant quitter l'île, loin du montant espéré par les officiels locaux. Les adultes déménageant dans les autres pays de la caraïbe auraient 2400 livres dans les 6 prochains mois à la condition qu'ils n'aient pas d'économies ou d'actifs représentant plus de 10000 livres. Les personnes de moins de 18 ans auraient 600 livres. Le gouvernement britannique paierait également les billets d'avion en direction des pays voisins. Des fonds supplémentaires étaient prévus pour les départs et séjours à Antigua ainsi que pour les coûts de voyages en Grande Bretagne.

Ces mesures ne furent pas bien accueillies par la population restante. On reprochait notamment aux instances britanniques une rétention d'information.

³¹¹ Ibid.

³¹² <http://www.bbc.co.uk/news/special/politics97/news/08/0821/montserrat.shtml>. Voir aussi: <http://www.heraldscotland.com/sport/spl/aberdeen/island-s-chief-minister-quits-1.383264>

Dans les rues, des manifestations encouragées par des politiciens locaux auront lieu en vue d'obtenir une aide plus conséquente. Dans ce climat tendu, la secrétaire au développement international, Clare Short ministre du parti travailliste va commettre une faute diplomatique en critiquant ouvertement les politiciens en question ; les accusant de nourrir des attentes irréalisables et d'encourager de manière « irresponsable » les protestations. Ces critiques s'adressaient en particulier à David Brandt, le nouveau Chief Minister depuis le 22 août. En effet selon ce dernier, le niveau d'aide avait été décidé arbitrairement et le gouvernement britannique n'avait pas pris en compte le coût de la vie dans les pays hébergeurs.

Les déclarations de Clare Short ne furent pas bien reçues par les partisans de Brandt et la population Montserratiennne, renforçant la méfiance. Beaucoup de montserratiens avaient alors l'impression d'être négligés et d'être laissés pour compte.³¹³

L'explosion sociale guette. A Salem, selon La presse locale des manifestants avaient lancé des projectiles sur la police, armés de « *couteaux et de machettes* ». ³¹⁴ Cependant il y a de fortes possibilités que la perception d'une colère parmi les habitants ait été exagérée.³¹⁵

Au final, les gouvernements de Montserrat et les gouvernements britanniques se trouvaient une nouvelle fois en porte à faux.

La confrontation entre volonté locale de développer les zones encore habitables et volonté « métropolitaine » de vider l'île par précaution renaît.

Selon Clare Short, le gouvernement de Montserrat désirait que les personnes restent dans l'île au lieu d'évacuer hors de cette dernière, sans laisser le choix aux Montserratiens. Elle rajoute que le gouvernement britannique a dû prendre une décision rapide. La stratégie d'évacuation de la population Montserratiennne hors de l'île trouvera une limite technique majeure : la coopération des territoires d'accueil. Par exemple, malgré la relative faible proportion des personnes voulant évacuer l'île, Antigua et Barbuda préviendront qu'ils ne pourraient pas accueillir une nouvelle vague d'immigrants.³¹⁶

³¹³ Extrait article BBC Politics 1997 : "Marsha Punter, a local businesswoman, told the BBC of the feeling of disgust among Montserratiens: "We were hoping for fair treatment, not to be treated like rubbish. We have our homes here, we have our businesses here - and they're talking about leaving all that and going off for a couple of thousand pounds? That's crazy."

³¹⁴ <http://www.bbc.co.uk/news/special/politics97/news/08/0821/montserrat.shtml>

³¹⁵ Ibid.

³¹⁶ Op. cit.

Ainsi, malgré ces désaccords les autorités britanniques ont pris l'initiative d'établir un programme de construction « immédiate » de logements dans le Nord d'un montant de 6,5 millions de livres censé fournir 250 maisons. Ce programme devait financer également la fourniture de terrains et d'infrastructures pour 30 maisons financées par le CARICOM.

Sur ce point il existait une inertie de la collaboration avec le Gouvernement de Montserrat car le Royaume Uni exigeait une action immédiate en faveur du logement pour la construction de 50 maisons sur le terrain domanial (Crown Land) près de Little Bay alors que le gouvernement de Montserrat préférait le financement de l'achat obligatoire de terrains afin que la terre domaniale reste disponible pour l'établissement d'un futur centre commercial et administratif.

Dans un effort de mettre en place une stratégie cohérente de réponse à la crise, les négociations aboutiront à la conclusion d'un programme d'action publique en vue du support de l'aménagement du Nord de l'île et de la reconstruction. Ce programme tranchait avec la reconstruction hâtive du début de crise et était conforme aux souhaits du gouvernement de Montserrat.

Les deux gouvernements s'engagèrent durant le mois de septembre dans un plan de développement durable devant être approuvé conjointement. L'objectif était de fournir un contexte et un cadre pour les programmes dans la partie sûre, d'identifier les objectifs économiques de développement et d'assurer une cohérence des politiques intersectorielles. Le DFID a annoncé dans cet objectif un programme d'investissement de crise (*Crisis Investment Programme*).

La dépendance de Montserrat par rapport à la Grande Bretagne s'accroissait, renforcée par le statut de territoire d'Outre-Mer de l'île, qui a favorisé de fait une provenance britannique de l'aide.

Les approbations de fonds scientifiques se faisaient désormais au niveau Londonien car on ne pouvait plus se contenter d'une subvention budgétaire à court terme, ce qui impliquait un changement de responsabilités. Le gouvernement Britannique hésitera, comme nous l'avons déjà mentionné, à faire évoluer les choses de peur de bouleverser les cadres institutionnels préexistants.³¹⁷

³¹⁷ CLAY, E., et al., An Evaluation of HMG's Response to the Montserrat Volcanic Emergency, Evaluation Report EV635, DFID. Décembre 1999.

De son côté le MVO pronostiquait que l'activité resterait élevée pour les 6 mois à venir.

La cartographie des risques changeait au gré de l'incertitude scientifique. Les risques créés par le réveil durable de la Soufrière Hills restaient au cœur des esprits, et l'administration était dépassée par la charge de travail.³¹⁸

Du côté des experts, le « big one » paraissait imminent. Les conclusions confirmaient le caractère imprévisible du volcan. Le temps des compromis sociaux entre normalisation et persistance du danger commençait.

En novembre 1997, face à la pression d'un groupe de Montserratiens mené par Reuben Meade, le gouverneur autorise des accès contrôlés à la zone d'exclusion. Le prince Andrew revient pour une seconde visite, et on note cette fois une absence notable de politiciens locaux au dîner d'accueil, très probablement du fait du climat tendu.³¹⁹ En effet malgré une certaine cohérence dans l'action publique, les rapports entre les gouvernements montserratiens et britannique ne semblent pas au beau fixe.³²⁰

La vie de l'île se replie sur le Nord, sans que la population ne consente à abandonner réellement les parties du territoire qu'elle a dû désert.

En décembre, les demandes pour entrer dans les zones dangereuses se multiplient malgré la persistance de l'activité volcanique et la destruction de villages.

Parallèlement, les politiques publiques locales s'adaptent à la demande sociale et aux correctifs exigés par le gouvernement britannique. Par exemple les bons alimentaires introduits par le gouvernement de Montserrat depuis septembre 1996 seront remplacés par des chèques de même montant. Ce changement a été motivé par la pression des populations concernées qui revendiquaient une utilisation plus flexible de l'aide afin de couvrir d'autres sortes de dépenses (ex les loyers). De plus la procédure administrative était jugée trop lourde. Les critiques du *Select Committee on International Development* (Comité sélectif au développement international), sur le système original, dans un rapport de novembre 1997 semblent avoir joué un rôle non négligeable.

³¹⁸ BROWN, L. *The Volcano, Montserrat and Me: Twenty years with an active volcano*. Independently published ed., 2017.

³¹⁹ Ibid.

³²⁰ *Select Committee on International Development First Report*. 17 novembre 1997.

À la fin de l'année 1997 Montserrat entamait ainsi une longue période de normalisation avec près des trois quarts de son territoire rendus indisponibles ou difficilement exploitables. Pour les montserratiens restés sur l'île et la soufrière Hills, toujours en activité à l'heure où nous écrivons ces lignes ; commençait une cohabitation de plusieurs années durant lesquelles le développement de Montserrat sera entièrement repensé.

Conclusion de la première partie : Le risque naturel un construit social comme les autres ?

Nous avons vu dans les chapitres précédents que les stratégies d'acteurs et les contextes dans lesquels elles s'expriment ont une influence sur les politiques publiques de gestion du risque naturel, ceci dès leur émergence. Ce constat, fait avec des grilles de lecture propre à notre discipline, semble confirmer le constat des principaux travaux en sociologie et en sciences cognitives sur le sujet du risque. Ces disciplines ont en effet déconstruit le mythe de la prévention en tant qu'action tributaire d'une « prévoyance » théorique des autorités. Dans cette optique, la notion même de risque renvoie ainsi à un construit social ³²¹, relativement stable puisque son identification n'est pas soumise à des codes pouvant changer selon les acteurs présents, mais repose sur une distinction entre savoir d'expert et savoir profane ³²² comme nous l'avons mentionné.

Un risque est la rencontre potentiellement dangereuse entre la réalisation d'un événement et des situations individuelles ou collectives. Il est caractérisé par un espace de discussion « *fondamentalement polémique* ³²³ », construit par des oppositions de stratégie d'acteurs et la tension entre « *les aspérités du vécu de crises (...) et le lissage des discours préventifs (...) construits à l'intention de destinataires virtuels* » dont on présuppose « *la capacité rationnelle et prudentielle* ». ³²⁴

³²¹ LE BRETON, P. *Sociologie du risque*. Presse Universitaire de France ed. Paris: , 2012.

³²² ADAM, B.; BECK, U. and VAN LOON, J. *The risk society and beyond: Critical issues for social theory*. Sage Publications ed. Londres: , 2000.

³²³ GARDÈRE, E.; and D'ALMEIDA, N. « Risques mineurs, changements majeurs ». *Communication Et Organisation*, 27 octobre 2014, 2014, no. 45. pp. 05 novembre 2014. Available from: <<http://communicationorganisation.revues.org/bu-services.univ-antilles.fr:5000/4456>>.

³²⁴ Ibid. p. 6.

Le caractère dangereux du risque lui-même est teinté par une appréciation éminemment sociologique.

La notion de « dangerosité » apparaît dans la langue française à partir de 1969. Elle est à l'origine définie comme « *la capacité d'un individu ou d'un groupe à présenter un risque de violence ou de transgression, physique ou psychologique (...)* ». ³²⁵ Comme le fait remarquer Catherine Guitton, d'un point de vue historique cette notion s'est développée après les événements de Mai 1968, révolution pouvant être qualifiée de pacifique, remettant en cause l'État et ce qui était perçu comme le carcan social, à travers le concept d' « Autorité ». ³²⁶ D'une certaine façon, on peut dire qu'un risque est dangereux car il menace, en cas de réalisation de l'évènement potentiellement dangereux, l'équilibre du système social, et ouvre une possibilité de remise en cause éventuelle de l'équilibre politique. Un volcan en éruption menaçant l'intégrité physique des populations et le fonctionnement du groupe social devient assimilable à un individu ou à un groupe dangereux. Or, l'appréciation de cette dangerosité dépend du risque acceptable, élément qui semble avoir posé problème au début de la crise à Montserrat.

La notion de risque acceptable est particulièrement caractérisée par son caractère normatif.

En effet, le risque acceptable peut être défini comme un risque « *socialement accepté* » ³²⁷, « *justifié aux yeux des acteurs intervenant dans le processus décisionnel* ». ³²⁸ L'acceptabilité du risque est ainsi imposée « avec succès aux acteurs qui en subissent les conséquences ». ³²⁹ Il procède ainsi d'un processus normatif puisqu'il est « *le résultat de rapports de forces entre acteurs et groupes d'acteurs ayant à le définir ou l'accepter et le subir* ». ³³⁰

L'aboutissement de ce processus normatif est l'apparition et la stabilisation d'une culture du risque au sein des populations. Cette notion de culture du risque est relativement récente et participe de la prolifération des risques dans les sociétés contemporaines et de leur perception accrue dans l'espace public. Il existerait une véritable « culture du risque » des populations plus ou moins aboutie, selon sa correspondance avec les normes et pratiques que les experts et

³²⁵ GUITTON, C. « Dangerosités ? Le risque majeur serait-il la remise en cause des fonctions d'autorité ? », *Perspectives Psy*, 2005, vol. 44, no. 2005/3. pp. 192-199.

³²⁶ Ibid, p. 193.

³²⁷ HENRY, E. « Quand l'action publique devient nécessaire: qu'a signifié "résoudre" la crise de l'amiante? », *Revue Française De Science Politique*. Presses de Sciences Po ed., 2004, vol. 54, no. 2004/2. pp. 289-314.

³²⁸ Ibid. p. 299

³²⁹ Op. Cit. p.299

³³⁰ Op. Cit p.299

professionnels du risque souhaitent leur transmettre. Le paradigme le plus utilisé aujourd'hui pour décrire et évaluer cette culture est le paradigme psychométrique ³³¹, notamment en sociologie du risque et en géographie. Cette approche qualitative a notamment permis de mettre l'accent sur l'importance de la familiarité d'un risque pour sa prise en compte.³³² Bien que l'expression « culture du risque » tende à être remplacée par des termes tels que « vulnérabilité sociogéographique », ³³³ sa popularisation dans le vocabulaire de la prévention fait écho d'une volonté de conditionner les populations afin d'implanter des comportements spécifiques visant à protéger ces dernières et à les rendre plus coopératives. Une bonne culture du risque serait alors une connaissance du risque et des pratiques permettant aux administrés de ne pas se mettre en danger. Bien sûr, cette culture du risque, quant à son existence et sa qualité reste problématique, les individus gardant une marge de manœuvre quant à leur appréciation du risque étroitement liée à leur situation personnelle, notamment au niveau économique. ³³⁴

Le comportement des autorités, en particulier l'inertie apparente qu'ils peuvent démontrer face à une menace réelle, a particulièrement, constitué un terrain d'interrogation pour les sciences sociales en matière de gestion de risque.

Les raisons du déni apparent face au danger ont en particulier fait l'objet de tentatives d'explication. Les situations où les autorités expriment une forme de déni face au risque seraient ainsi liées « *aux troubles de la communication entre les acteurs de la situation* » ³³⁵ dans la plupart des cas.

Pour éviter une situation de déni, la solution serait alors de créer « *un nouveau réseau d'acteurs plus transversaux et plus interdisciplinaires que les systèmes d'origine ayant permis par leur dysfonctionnement l'irruption de catastrophes* ». ³³⁶

³³¹ SLOVIC, P. *The Perception of risk*. Earthscan Publications ed. Londres: , 2000.

³³² PERETTI-WATEL, P. *La société du risque*. La Découverte ed. Paris: , édition 2010.

³³³ LEONE, F.; MESCHINET DE RICHEMOND, N. et VINET, F. *Aléas naturels et gestion des risques*. Presses Universitaires de France ed. Paris: , 2010.

³³⁴ LAVIGNE, F.; and DE COSTER, B. « People's behaviour in the face of volcanic hazards: Perspectives from Javanese communities, Indonesia ». *Journal of Volcanology and Geothermal Research*, 2008, no. 172. pp. 273-287.

³³⁵ GUITTON, C. « Dangersités ? Le risque majeur serait-il la remise en cause des fonctions d'autorité ? ». *Perspectives Psy*, 2005, vol. 44, no. 2005/3. pp. 192-199.

³³⁶ Ibid. p.153

L'analyse de la réaction des autorités au prisme de la question de la mise à l'agenda permet ainsi de préciser ces pistes offertes par les sciences cyndiniques.³³⁷

Notre étude confirme tout d'abord que dans le cas du risque volcanique, l'émergence des politiques publiques de gestion du risque a été possible à cause de l'existence d'une fenêtre d'opportunité (1) Les conditions de mise en alerte une fois le danger repéré par les communautés scientifiques ont ensuite été fortement impactés par les systèmes administratifs et institutionnels (2). L'impact des médias s'est fait particulièrement discret dans notre analyse, malgré la forte médiatisation dont les deux crises ont été l'objet. Dans le cas de la Guadeloupe notamment, les temps forts de la polémique d'expertise ont été particulièrement marqués par une forte intervention de la presse et des médias audiovisuels. Nous aborderons une piste qui pourrait expliquer cette discrétion des médias dans l'interprétation de nos données (3).

1) L'émergence des politiques publiques : une « fenêtre d'opportunité ».

L'émergence de la surveillance du risque volcanique sur les territoires de Guadeloupe et Montserrat est le résultat d'une conjonction de plusieurs facteurs. Les conditions d'émergence qui se dégagent sont ainsi : la réalisation de manifestations naturelles perçues comme dangereuses, la présence de demandes en provenance des communautés d'experts et l'existence d'un cadre administratif favorable.

L'impact de cette conjonction d'éléments a offert une explication de certains dysfonctionnements tels que l'absence apparente de réaction des autorités montserratiens face à une menace volcanique avérée.

Aussi, notre analyse nous a permis de cerner en quoi le processus décisionnel n'était pas caractérisé par une simple réaction à une situation objective. En effet l'action publique a été caractérisée dans nos deux cas d'étude par une tension et une adaptation mutuelle entre les stratégies d'acteurs au niveau local et au niveau métropolitain.

³³⁷ Les sciences qui étudient les risques et les dangers. Le concept a été notamment développé par les travaux de Georges Yves Kervern.

Voyons tout d'abord ce que nous apprennent les conditions d'émergence de la prévention du risque volcanique à Montserrat et en Guadeloupe.

La réalisation effective de phénomènes naturels perçus comme dangereux par la société constitue une première base commune. En effet, en ce qui concerne l'état Français, l'installation d'instruments de surveillance dans le cas de la Martinique et de la Réunion a été déclenchée à la suite de la survenance d'éruptions volcaniques marquantes. Dans le cas de Montserrat, c'est la prise en compte du danger que peuvent constituer les manifestations sismiques qui a initié la mise en place des premières installations caribéennes. Toutefois il n'y a pas eu d'observatoire à Montserrat avant 1995. Dans le cas de la Guadeloupe, il n'y a pas eu de manifestations volcaniques marquantes avant l'installation de l'observatoire. Quel sens donner à ces disparités ?

La prise en compte de la possibilité d'une éruption par l'expérience n'est que la base sur laquelle viendront se greffer d'autres éléments importants. Ainsi dans nos cas d'étude c'est l'intervention de la communauté scientifique, dans un contexte favorable à son action, qui permettra la survie des installations déjà présentes et la création de nouvelles. Cette dynamique caractérisera particulièrement le cas de la Guadeloupe.

Les communautés d'experts constituent ainsi des groupes de « médiateurs » au sens du concept de référentiel de politique publique ; privilégiés du fait du rôle qu'elles tiennent en matière de gestion des risques dans nos sociétés.

La volonté de prévention et le refus de la fatalité font ainsi du risque un élément de vulnérabilité pour les autorités en cas d'échec. La volonté de prévention va alors de pair avec la sollicitation par les autorités des experts en vue de la résolution des problèmes. L'expertise est depuis la deuxième guerre mondiale l'outil incontournable d'aide à la décision. L'argument scientifique au sens strict du terme guide les décideurs, selon le principe de « rationalisation » de l'action publique, caractéristique des états « modernes ».³³⁸ Dans le cadre de la gestion du risque naturel la rationalisation intervient à la fois au niveau de la description du phénomène qu'au niveau de la gestion de ses conséquences. Nous avons ainsi deux groupes d'experts, les experts scientifiques à proprement parler, et les experts administratifs.

³³⁸ HABERMAS, J. *La technique et la science comme "idéologie"*. Gallimard ed., 1973.

En France comme au Royaume Uni, ce sont des équipes issues du milieu universitaire qui ont pour mission de délivrer une expertise scientifique en matière de risque naturel.

Selon notre analyse, ces groupes, en particulier les experts scientifiques, ont profité de leurs facilités d'accès aux sphères décisionnelles pour sensibiliser les autorités au concept de risque naturel, dans le but de promouvoir leurs disciplines. Le concept de référentiel de politique publique nous a permis, comme nous l'avons vu, de repérer cette dynamique. Le référentiel est en effet composé de valeurs, de normes, d'images et d'algorithmes et est intégré et produit par des acteurs appelés « médiateurs ». ³³⁹ Ces médiateurs vont ainsi, entre autres, décoder la réalité qu'ils observent et la retranscrire en normes, valeurs, images et algorithmes intelligibles pour les autorités. C'est le travail auquel se sont livrés les experts, majoritairement scientifiques, afin d'obtenir la création des installations et structures nécessaires à la gestion du risque volcanique.

Ces interventions issues des communautés d'experts ont abouti grâce à la présence d'un contexte politique et administratif favorable à leur action. Dans les cas Français et Anglais, les principaux réseaux d'instituts attachés à la gestion des risques naturels, dont le risque volcanique, se sont développés non seulement grâce à l'action de scientifiques renommés ayant accès aux sphères décisionnelles mais aussi à la faveur d'une politique publique de valorisation de la recherche. L'importance de ce dernier élément a été d'ailleurs constatée par d'autres travaux.³⁴⁰ Nous retrouvons cette dynamique dans le cas des départements français d'Outre-mer concernés par le risque volcanique, mais aussi dans celui de la Caraïbe anglophone.

Ainsi, dans le cas français, si les manifestations naturelles semblent constituer un élément moteur de la création des premières structures de surveillance du risque volcanique, cet élément s'inscrit au sein d'une « fenêtre d'opportunité » ³⁴¹ formée par la conjonction entre les initiatives de figures scientifiques éminentes et la politique publique du gouvernement au sujet des sciences appliquées. La fenêtre d'opportunité ou « *policy window* » est comparée par John Kingdon à une occurrence temporaire similaire à un alignement favorable des planètes. Elle est l'occasion pour des acteurs avocat d'une cause de profiter de l'ouverture de cette

³³⁹ MULLER, P. *Les politiques publiques*. Presses Universitaires de France ed. Paris: 2011.

³⁴⁰ DOBIASOVA, Z. *L'expertise scientifique et la décision publique*. Promotion Aristide Briand. Ecole Nationale de l'Administration, 2006-2008.

³⁴¹ KINGDON, J. W. *Agendas, Alternatives, and Public Policies, Update Edition, with an Epilogue on Health Care*. Pearson ed. United States of America: 2013.

dernière pour attirer l'attention des autorités sur les problèmes qui les préoccupent ou alors les solutions qu'ils préfèrent.³⁴² L'ouverture de la fenêtre d'opportunité va dépendre de la compatibilité de trois « flux » ou sphères :

- La sphère des problèmes (*problem stream*) (devant attirer l'attention des autorités)
- La sphère des politiques publiques (*policy stream*) qui concerne la faisabilité du traitement des problèmes par rapport aux moyens disponibles et aux valeurs dominantes ;
- La sphère politique (*political stream*) qui touche à l'opinion publique, aux acteurs politiques organisés (syndicats, partis etc...), le pouvoir exécutif et les modalités de négociations collectives.

Dans nos deux cas d'étude, l'essor des sciences concernées et les innovations techniques ont ainsi constitué un *policy stream* favorable à l'étude des phénomènes constatés.

Les circonstances étaient également favorables quant aux questions touchant au *political stream*. En matière de géopolitique, le désir d'affirmation de la présence française dans le bassin caribéen semble avoir été un facteur favorable dans l'émergence d'infrastructure de surveillance des risques naturels dans les territoires et départements d'Outre-mer. Dans le cas Anglais, la mise en place de moyens de surveillance des risques sismiques et volcaniques a été conditionnée, outre la survenance d'événements naturels, par l'action de scientifiques renommés. Cette action s'est inscrite dans un agenda gouvernemental favorable qui visait à promouvoir la création de centres de savoir dans les territoires caribéens du Commonwealth.

Nous avons ainsi dans les deux cas une conjonction entre faisabilité technique, faisabilité politique et présence d'acteurs portant le problème jusqu'à l'agenda gouvernemental. L'absence d'un de ces éléments peut ainsi entraîner un dysfonctionnement comme nous l'a démontré la comparaison entre les débuts de crise dans les cas de 1976 et 1995.

³⁴² Ibid. p. 165.

2) L'impact des contextes administratifs et institutionnels.

Dans nos deux cas d'étude les autorités ont été informées du réveil du volcan par les équipes d'experts. Toutefois les réactions ont été différentes, avec dans le cas de la Guadeloupe une réaction relativement rapide de la part des autorités, tandis que dans le cas de Montserrat le gouvernement local a tardé à prendre en compte le problème.

Les résultats de notre analyse montrent une différence au niveau des possibilités administratives sur les deux territoires en début de crise. Au niveau des acteurs, il semble que le degré d'intégration institutionnelle des communautés d'experts a joué en défaveur de l'équipe du *Seismic Research Unit*. Ainsi, les autorités montserratiennes ont été prises par surprise lors des premières manifestations en juillet 1995.

Commençons par la question des cadres de gestion de crise présents sur Montserrat et la Guadeloupe, et la façon dont ils ont impacté les événements.

La rapidité de réponse dans le cas Français est tributaire de la mise en place d'un plan générique préexistant, le plan ORSEC. Aussi, le lien institutionnel entre l'hexagone et le département de Guadeloupe a permis une articulation rapide entre les services métropolitains et locaux. Ce cadre contraste avec celui de Montserrat durant la crise, caractérisé par un vide en matière de gestion des risques naturels. Ainsi, au « réveil » du volcan en juillet 1995, les autorités ont dû effectuer un double travail, la gestion de la crise en cours et le comblement du vide administratif.

Au sujet des experts, il semble que dans le cas Montserraten la communauté scientifique en charge de surveiller le volcan n'a pas pu sensibiliser les autorités suffisamment pour provoquer une réelle prise en compte du problème. Leur mode d'intégration institutionnelle à l'appareil administratif nous a offert une explication plausible à cet échec. En effet, les connexions administratives directes entre l'équipe du SRU et le gouvernement britannique au début des événements étaient presque inexistantes, ne favorisant pas le recours systématique à cette équipe pourtant chargée de la surveillance du volcan. L'équipe étant située hors de Montserrat et en l'absence de relations interpersonnelles privilégiées, les contacts avec le gouvernement Montserraten étaient assez sporadiques.

Nous nous sommes inspirés pour trouver un sens à cette différence des théories d'explication de l'émergence des mouvements sociaux. En effet, le mouvement social est une forme d'action collective dont le succès dépend entre autres de la capacité de membres ne formant pas un groupe homogène de s'unir autour d'une interprétation commune des événements ou situations ayant causé son émergence ³⁴³. De plus, il doit pour se stabiliser répondre à certains critères d'intégration du groupe mobilisé. Nous nous sommes basés sur les deux variables distinguées par Anthony Oberschall. Selon lui la mobilisation est conditionnée par deux variables :

Une variable horizontale, qui concerne l'organisation interne du groupe social et une variable verticale qui concerne les relations entre le groupe et les cercles de décision. Une bonne intégration lui permet de défendre ses intérêts. A contrario, la séparation et l'isolation du groupe compromettraient la chance de porter ses revendications. Cette dernière hypothèse provoquerait la mobilisation ³⁴⁴.

Nous avons ainsi fait le rapprochement entre la capacité des scientifiques à provoquer une prise de décision en faveur d'une prise en compte du risque et le degré institutionnel d'accès à ces autorités.

Ainsi, dans les deux cas, nous avons affaire à des équipes non homogènes, ce qui n'est pas propice à la mobilisation. Ce manque d'homogénéité est en partie dû aux différences entre les perceptions du danger et les façons de gérer la crise, particulièrement dans le cas Montserrarien. Surtout, dans le cas de Montserrat, on observe un manque d'intégration verticale entre les experts et les centres de décision, contrairement au cas français qui présente une forte intégration des centres universitaires à l'appareil étatique.

Dans le cas de la Guadeloupe, la majorité du personnel affecté à l'expertise venait de métropole. Une dynamique de pouvoir en faveur du niveau national s'est installée de façon « mécanique » face au faible effectif de personnel scientifique local, en plus des préjugés identitaires de tout un chacun. Toutefois l'accès institutionnel était assez homogène.

³⁴³ GOLSORKHI, D., et al. « Mouvements sociaux, organisations et stratégies ». *Revue Française De Gestion*, vol. 2011/8, no. 217. pp. 79-91.

³⁴⁴ BIRNBAUM, P. « Mobilisations, structures sociales et types d'Etat ». *Revue Française De Sociologie*, 1983, vol. 24, no. 3. pp. 421-439.

Dans le cas de Montserrat, l'équipe basée dans la caraïbe, celle du *Seismic Research Unit* avait un désavantage institutionnel face aux scientifiques directement dépêchés par le gouvernement britannique. Ces scientifiques missionnés avaient la préférence du gouvernement qui faisait souvent appel à eux sans solliciter le SRU.

Il y avait plus généralement un manque d'articulation entre l'équipe du SRU et les autorités britanniques et Montserratiennes.

Nous postulons ainsi que la configuration des institutions au début de la crise n'était pas favorable à un travail de transmission efficace des informations entre l'équipe du SRU, d'où l'alerte était originaire, et les autorités Montserratiennes. Ce manque d'intégration verticale constitue la principale différence avec le cas de la Guadeloupe. Aussi, au début de la crise les problèmes de cohésion au niveau du groupe entre les équipes du SRU et les experts britanniques missionnés ne facilitèrent pas le consensus sur l'estimation du danger.

3) Le rôle catalyseur des médias.

Au niveau de la communication, la sphère médiatique est connue pour jouer « *un rôle actif dans la construction du sentiment de risque* ». ³⁴⁵

Le rôle des médias a surtout transparu dans nos analyses comme un rôle indirect dans l'orientation de la politique publique.

Premièrement les médias ont ainsi servi d'instrument de communication aux autorités, en particulier la radio et les médias écrits. Dans le cas de Montserrat la diffusion des bulletins par le biais d'internet était une innovation, mais il est fort probable que les sources d'information privilégiées par les Montserratiens entre 1995 et début 1998, restaient la radio et la presse ³⁴⁶. Les médias écrits, radiophoniques et télévisuels ont ainsi permis à la population de s'informer, et ont aussi constitué une source d'information pour les autorités en ce qui concernait la « température » de l'opinion publique telle qu'elle était perçue par ces médias.

³⁴⁵ BERNARD, F. « Imaginaire, participation, engagement et empowerment. Des notions pour penser la relation entre risques et changements. ». *Organisation [En Ligne]*. mis en ligne le 01 juin 2017, consulté le 05 novembre 2014, no. 45.

³⁴⁶ En 1997 on comptait environ 90 millions d'internautes dans le monde entier. Source : <http://www.journaldunet.com/ebusiness/le-net/1071539-nombre-d-internautes-dans-le-monde/>

Deuxièmement, l'impact de la médiatisation des événements a servi dans certains cas à aggraver la perception d'un problème existant.

Le cas de la Guadeloupe est assez symptomatique d'un exemple de rôle indirect pouvant être déterminant dans un contexte donné.

Ainsi l'émission de radio Jumbo du 9 septembre 1976, avec les révélations explosives d'Haroun Tazieff, a donné une impulsion supplémentaire à une dynamique déjà engagée, celle de la remise en cause du discours « officiel » des experts et de l'honnêteté des autorités par une partie de l'élite politique locale. Ce type d'impact indirect a été constaté par Emmanuel Henry dans le cadre de la publicisation du « scandale » de l'amiante en France entre 1994 et 1996 ³⁴⁷.

En effet, « *les épisodes de forte publicité connus par certains problèmes apparaissent placer le personnel dirigeant dans une situation où il a à répondre dans l'urgence à un problème constitué comme prioritaire* ». ³⁴⁸ La perception générale est alors que ces problèmes occupant la « une » des médias d'information bénéficient du fait de leur publicisation d'une prise de conscience soudaine du personnel dirigeant, intervenant « *souvent à son plus haut niveau pour annoncer des décisions radicales* ». ³⁴⁹

Ce processus n'est toutefois pas aussi linéaire qu'il paraît. Aussi, dans le cas du problème de la toxicité de l'amiante, « *les différents secteurs des administrations concernées* » ont réagi « *de façon différenciée à une forte publicité* ». ³⁵⁰

En effet, « *loin de désigner une série cohérente d'actions et d'interventions, ce qui est perçu comme la réponse politique et administrative à un problème n'est bien souvent que l'amalgame d'actions hétérogènes qui entretiennent une relation spécifique et particulière avec tel ou tel aspect de ce qui, à un moment donné s'impose comme un problème* » ³⁵¹. Il faut ainsi, en plus de la médiatisation, l'existence d'une fenêtre d'opportunité pour que le problème soit porté ³⁵².

³⁴⁷ HENRY, E. « Quand l'action publique devient nécessaire: qu'a signifié "résoudre" la crise de l'amiante? », *Revue Française De Science Politique*. Presses de Sciences Po ed., 2004, vol. 54, no. 2004/2. pp. 289-314.

³⁴⁸ Ibid. p 289.

³⁴⁹ Ibid.

³⁵⁰ Op. Cit.

³⁵¹ Op. Cit.

³⁵² KINGDON, J. W. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Update Edition, with an Epilogue on Health Care. Pearson ed. United States of America: , 2013.

Ainsi, il semble que « *bien qu'elle aboutisse à la redéfinition et à la reconnaissance d'un problème, la publicisation ne fait donc pas pour autant disparaître la diversité des approches et des logiques existantes* ». ³⁵³ Elle va toutefois constituer pour certains acteurs une occasion de se rapprocher, se coordonner et imposer des « *représentations de l'acceptable et de l'inacceptable dans l'unification de temporalités propres à certains secteurs de l'action publique ou dans la modification de rapports de force entre acteurs intervenant à un titre ou à un autre dans les processus de décision.* » ³⁵⁴ L'action de ces acteurs se fera « *dans l'unification de temporalités propres à certains secteurs de l'action publique ou dans la modification de rapports de force entre acteur intervenant à un titre ou à un autre dans le processus de décision* ». ³⁵⁵ L'impact de la médiatisation est donc directement tributaire de la façon dont les acteurs concernés se saisiront de son effet pour « décoder » et « recoder » le problème à l'intention des instances décisionnelles, dans un travail de médiation au sens de Pierre Muller et Bruno Jobert ³⁵⁶. La menace d'une sanction effective semble aussi favoriser une action des autorités. Ainsi la question de la mise en agenda du problème posé par l'amiante a-t-elle été favorisée par la multiplication des recours en justice liés à ces problèmes et également par « *une plus grande facilité de mobilisation des victimes (..) observable également dans le cadre d'autres types de maladie ou d'accidents* ». ³⁵⁷

Dans le cas de la Guadeloupe la crainte d'une escalade du mécontentement social et du discrédit s'est aggravée avec le pic médiatique de la polémique qu'a constitué l'interview radiophonique d'Haroun Tazieff. Dans les deux cas d'étude, en Guadeloupe comme à Montserrat, les autorités ont utilisé les médias comme un espace de prise de parole afin de légitimer leur action et orienter le comportement des populations. Toutefois nous n'avons pas trouvé d'éléments attestant d'impact direct et prédominant de la stratégie des acteurs appartenant à la branche des médias sur l'orientation de l'action publique. ³⁵⁸

³⁵³ HENRY, E. « Quand l'action publique devient nécessaire: qu'a signifié "résoudre" la crise de l'amiante? ». *Revue Française De Science Politique*. Presses de Sciences Po ed., 2004, vol. 54, no. 2004/2. pp. 289-314.

³⁵⁴ Ibid. p.290

³⁵⁵ Ibid. p. 290.

³⁵⁶ MULLER, P. *Les politiques publiques*. Presses Universitaires de France ed. Paris: , 2011.

³⁵⁷ HENRY, E. « Quand l'action publique devient nécessaire : qu'a signifié "résoudre" la crise de l'amiante ? » *Revue Française De Science Politique*. Presses de Sciences Po ed., 2004, vol. 54, no. 2004/2. pp. 289-314, p.293.

³⁵⁸ Il semble que les journalistes ne se projetaient pas particulièrement comme des acteurs de la politique publique. La plupart du personnel envoyé sur place aux conférences ou au pied du volcan était composé de jeunes reporters fascinés par la situation exceptionnelle qu'ils étaient en train de vivre, ne se sentant pas

Nous observons ainsi que l'action publique est dans nos deux cas d'étude marquée par un compromis entre les stratégies des niveaux local et métropolitain. Les tensions issues de ces ajustements semblent connaître une exacerbation dans les périodes et les zones d'incertitude. Par exemple, l'absence de conclusions tranchées de la part des experts rendra potentiellement légitimes plus de choix possibles, permettant la concurrence de plusieurs stratégies d'action. Dans le cas de la Guadeloupe l'incertitude scientifique couplée avec la polémique de l'expertise a pu rendre une certaine légitimité aux discours allant à l'encontre de celui délivré par les autorités. En revanche dans le cas de Montserrat la possibilité d'avoir une relative certitude quant à la tournure des événements (forte probabilité d'éruption magmatique explosive) et celle de pouvoir « voir venir » les éruptions la plupart du temps a permis d'asseoir le crédit de l'option d'évacuer de façon ciblée et temporaire les zones dangereuses. Toutefois, en ce qui concernait les stratégies de développement de l'île, domaine où des experts ne pouvaient pas dicter une marche à suivre plus « scientifique » qu'une autre aux autorités, les tensions politiques ont resurgi. En effet les discours concurrents à celui du pouvoir en place retrouvaient une légitimité, en l'absence de certitudes.

De plus, il apparaît pertinent de ne pas négliger l'impact (et ceci semble valable pour les deux territoires étudiés), d'une fatigue émotionnelle des populations comme des décideurs, au-delà d'une certaine limite temporelle. Dans le cas de Montserrat comme dans celui de la Guadeloupe, les personnes ont essayé de se réapproprier assez rapidement des zones jugées dangereuses par les experts, ceci quel que soit le degré de certitude scientifique. Ce type de comportement « irrationnel » est observable à travers les parties du monde concernées par le risque volcanique. Les individus semblent avoir en effet tendance à élaborer leur propre appréciation du risque et leur propre hiérarchie des enjeux ; l'appréciation des experts ou des autorités n'étant qu'un élément de plus, même quand il est pris en compte³⁵⁹.

On note enfin que le niveau métropolitain est dans les deux cas celui qui a porté le principe de précaution avec une résistance du niveau local, plus tourné vers la sauvegarde des intérêts économiques. Ceci pourrait s'expliquer par le fait que les acteurs locaux sont ceux qui ont

directement concernés par les intrigues politiques et scientifiques. Source principale : Interview de Gérard César, octobre 2014.

³⁵⁹ LAVIGNE, F.; and DE COSTER, B. « People's behaviour in the face of volcanic hazards: Perspectives from Javanese communities, Indonesia ». *Journal of Volcanology and Geothermal Research*, 2008, no. 172. pp. 273-287.

vocation à rester sur le territoire concerné, tandis que le personnel métropolitain est souvent un personnel qui a vocation à partir au bout des mandats ou missions.

Abordons à présent le volet cognitif à proprement parler de notre analyse. Dans la pratique, on ne peut véritablement séparer le sens de la stratégie à cause de leur interconnexion constante. Toutefois pour des raisons heuristiques, en vue de vérifier nos hypothèses, nous confronterons nos données au filtre des cadres d'analyse cognitifs choisis afin d'affiner nos conclusions.

Ce dernier niveau de tri des données nous permet de voir que les questions liées à l'incertitude et sa réduction, ainsi que la question du partage de décision entre plusieurs niveaux, occupent une place importante dans le volet communication de la politique publique de gestion de crise.

Deuxième partie : L'influence de la socialisation politique des autorités sur les modes de communication avec le public.

La gestion d'une crise provoquée par un risque naturel est une opération délicate qui concerne plusieurs aspects de la société affectée. Nous touchons ainsi à la frontière entre la rationalisation de la décision (au sens wébérien) et la mise en place de choix tributaires d'éléments échappant au domaine de la rationalité « scientifique ».

Dans la pratique, la gestion d'un risque scientifiquement mesurable semble caractérisée par une rationalité d'expertise au sens moderne mais également par une rationalité subjective ou sociale. Les modes de communication attachés à cette dernière présenteront ainsi des caractéristiques "hybrides" entre deux systèmes de légitimation symbolique.³⁶⁰

Ainsi, les règles orientant l'action seront aussi bien des normes sociales que des règles techniques. Leur niveau de définition sera tributaire du langage courant et subjectivement partagé mais aussi d'un vocabulaire plus précis (le vocabulaire technique scientifique ou administratif). Les acteurs de la politique publique auront majoritairement une position attribuée suite à un apprentissage et une formation (experts, hauts fonctionnaires etc....) mais aussi des rôles relevant d'une identité plus symbolique (élus locaux et nationaux etc.). Ils auront tendance à intérioriser ces rôles et attendre des autres un certain comportement selon leur rôle. Par exemple la population et les représentants du secteur privé, entre autres, attendront des autorités la protection de leurs intérêts et les autorités attendront de l'expert un diagnostic sur lequel elles pourront s'appuyer.

Le but des programmes publics sera d'apporter des solutions techniques à un problème donné mais aussi de maintenir ou de faire tomber des institutions. Ces institutions peuvent être des routines administratives (par exemple la réticence du gouvernement britannique à bousculer les cadres préexistants) ou la manifestation de types de gouvernance (par exemple les désirs à Montserrat de provoquer ou non un processus d'indépendance). La sanction en cas de violation d'une règle sera soit l'échec face à une réalité objective, comme par exemple l'échec

³⁶⁰ HABERMAS, J. *La technique et la science comme "idéologie"*. Gallimard ed., 1973, p.24.

des experts à prévoir ou interpréter un évènement, soit une sanction symbolique telle que la perte de confiance de la population ou la mise à l'écart d'un expert à cause de sa conduite.

Les échecs seront rationalisés par une tentative de prise de distance avec les acteurs dominants (par exemple la remise en cause du discours des autorités dominantes), ou alors une tentative de reconquête symbolique de l'audience perdue en mettant de côté le discours de domination (quand par exemple un officiel va « supplier » les habitants d'une zone dangereuse de se mettre à l'abri). Ils seront également rationalisés au niveau de l'expertise par l'amélioration des moyens techniques.

Nous nous trouvons ainsi dans un type de politique publique qui montre un mélange assez visible entre les processus de légitimation considérés comme « classiques » et les processus typiques de l'« action publique rationalisée par l'expertise ».

Jürgen Habermas superpose à ces deux modes de légitimation deux modes symboliques d'intégration de l'expertise à la décision.

Dans le modèle décisionniste « *l'action politique n'a pas un fondement rationnel* », elle appartient au domaine du politique au sens de Max Webber ³⁶¹. Les décideurs vont faire un « *choix entre certains ordres de valeurs* » ³⁶² qui sont en concurrence, choix qui sera dispensé des exigences d'une discussion. Ainsi dans ce cas de figure le recours aux techniques d'expertise est utilisé pour justifier les choix pour qu'ils s'imposent en tant que solutions adaptées aux buts et aux besoins. L'expertise a alors surtout pour but d'améliorer les instruments de décision traditionnels. L'expert est avant tout une aide à la décision.

Inversement dans le modèle technocratique le politique devient un instrument d'exécution des décisions d'une « *intelligentsia scientifique* » qui détermine en fonction « des conditions concrètes » les « *contraintes objectives* » émanant des ressources et des techniques disponibles et « *des stratégies et des programmes cybernétiques optimaux* ». ³⁶³ Ces deux modèles pris seuls ont des limites. En effet dans la pratique la décision se base rarement uniquement sur un savoir technique ou a contrario sur une simple hiérarchisation des valeurs

³⁶¹ HABERMAS, J. *La technique et la science comme "idéologie"*. Gallimard ed., 1973, p.99.

³⁶² Ibid.

³⁶³ Op.Cit., p.100.

par les élites politiques. Nous trouvons en général un fondement double, comme cela a été le cas lors des crises étudiées.

Ainsi, notre hypothèse générale en ce qui concerne le volet cognitif de la politique publique est que celle-ci reflétait les modes de gouvernance propres à chaque territoire. Il est présumé que certaines caractéristiques de ces types de gouvernance sont un héritage des colonisations. L'hypothèse est que le cas français devrait alors correspondre à un modèle décisionniste, avec un État fort, tandis que le cas de Montserrat se rapprocherait plutôt du modèle technocratique, eu égard à l'autonomie de la société civile, avec un appareil administratif beaucoup moins présent.

En effet dans le cas français nous avons affaire à un État qui n'était pas encore décentralisé, pleinement héritier du modèle type d'État concentrant le pouvoir aux mains d'une bureaucratie contrôlée par le centre. Ainsi l'État qui s'est édifié tout au long de l'histoire de la société française est l'exemple d'institutionnalisation le plus poussé en Europe. C'est la France qui a établi la première armée européenne permanente ; avec un personnel nourri, habillé et payé par le pouvoir royal. À partir de la fin du Moyen Âge le centre se transforme petit à petit en État absolu dans l'optique d'imposer son autorité à la périphérie en démantelant les provinces pour détruire les allégeances locales. Il crée pour cela une administration qui ne cessera de se renforcer à travers le processus d'institutionnalisation.³⁶⁴ Le personnel administratif n'intervient pas en théorie dans la vie politique et pantoufle peu dans le monde des affaires. Il est censé renvoyer l'image d'un État neutre, fonctionnel et rationnel. La figure du fonctionnaire telle que nous la connaissons aujourd'hui apparaîtra avec le début des grandes écoles d'administration (l'École nationale d'administration sera la première en 1945), qui produiront une élite partageant une formation et un parcours similaires, selon des critères décidés par le pouvoir central. C'est en effet avec la 4^{ème} République et le gaullisme que le processus de planification et de rationalisation de l'action publique (dont est issu le plan ORSEC) est consacré, dans une volonté de transformer les structures économiques françaises. L'État impose dans ce fonctionnement sa politique à la société civile à travers les plans élaborés par les services de l'administration. L'interventionnisme social est traduit par la notion d'État social (Welfare State).

³⁶⁴ BADIE, B. ; and BIRNBAUM, P. *Sociologie de l'Etat*. Hachette Littératures ed. Paris :, 2004.

L'autonomie de l'État n'est pas absolue. En effet même sous une forme déconcentrée le personnel de l'administration et les élus locaux peuvent entretenir dans les faits des rapports de clientèle avec les administrés, ce qui est contradictoire aux idées de neutralité et d'intérêt général.³⁶⁵

Dans le cas de l'Angleterre, la gouvernance est caractérisée par une faiblesse de la bureaucratie et une forte autonomie de la société civile. En effet l'Angleterre n'a pas connu une féodalité similaire à celle du continent.³⁶⁶

Le maintien par les Normands des coutumes de gouvernance Anglo-saxonnes ont permis d'assurer la pérennité au niveau régional d'un modèle d'autogouvernement. Ici cette autonomie ne permet pas non plus la création de systèmes indépendants du pouvoir central. Cette particularité est possible du fait qu'au lieu de dominer la périphérie avec une administration de tutelle ; le centre utilise les services d'agents non professionnalisés issus des communautés sur place. La composition des institutions représentatives, des universités ou encore des jurys témoignent de cette auto- organisation forte de la société civile.³⁶⁷

En conséquence les élites périphériques n'ont pas cherché à détruire le centre mais à le contrôler par l'intermédiaire du parlement.³⁶⁸

En plus de l'émergence de ces mécanismes de représentation et la naissance du marché, l'interpénétration entre la noblesse et la bourgeoisie a permis une certaine osmose entre ces « classes » d'élites. Ceci a contribué à empêcher la formation d'un état institutionnalisé comme en France. Au niveau du droit, une des différences majeures avec la plupart des systèmes européens continentaux est l'absence d'un droit administratif. L'Angleterre est en effet restée attachée au « Common Law », droit commun originaire de la société civile tandis que la France a connu l'influence du droit Romain, caractérisé par une séparation entre les ordres juridiques publics et privés. Ainsi, la Grande-Bretagne ne verra se développer une fonction publique qu'à la fin du 19^{ème} siècle. Le recours à des commissions spécialisées et temporaires en matière d'expertise administrative a empêché le développement d'une bureaucratie.

³⁶⁵ GRÉMION, P., *Le Pouvoir Périphérique*. Seuil ed., 1976.

Voir aussi THOENIG, J. C., « La relation entre le centre et la périphérie en France ». *Bulletin De l'IIAP*, nov.-déc. 1975

³⁶⁶ BADIE, B.; and BIRNBAUM, P. *Sociologie de l'Etat*. Hachette Littératures ed. Paris: , 2004.

³⁶⁷ Ibid.

³⁶⁸ FINER, S. E., « State Building, State Boundaries and Border Control ». *Social Science Information*, 1974, Vol. 13, no. 4-5. pp. 79-126.

Contrairement au cas français les fonctionnaires n'interviennent pas dans la vie politique et sont virtuellement exclus du pouvoir.³⁶⁹ Ils constituent une classe relativement marginalisée par rapport aux élites politiques.³⁷⁰ Un membre du *civil service* ne peut par exemple se présenter à des élections sans préalablement démissionner. Après cette démission le retour à l'ancienne fonction est impossible.³⁷¹ Cette caractéristique renvoie à l'obligation de neutralité du *civil service* dans le modèle de Westminster.

On peut ainsi se demander si les caractéristiques administratives héritées des anciennes métropoles ont eu un impact sur les stratégies de communication.

Par communication nous entendons les allocutions sur supports divers en destination du public, émis par les autorités mais aussi les actions effectuées dans le cadre de l'interaction avec le public. La gestion des crises provoquées par un phénomène naturel, et par extension la gestion de la menace de la catastrophe, est en effet un type de politique publique particulier en ce qui concerne le volet communicationnel. Nous sommes dans une configuration où les décideurs sont appelés à s'adresser de manière quasi quotidienne aux administrés, sur une période temporelle relativement courte. Le rôle des stratégies de communication dans le processus de légitimation des politiques publiques dans une période potentiellement stressante pour les populations est donc important.

Or, il semble que les modes de gouvernance, plus que le cadre juridique en lui-même, aient influencé ces stratégies. En effet dans le cas de la Guadeloupe on observe des caractéristiques propres au modèle décisionniste ; avec un personnel étatique et une administration qui reste au premier plan dans le processus décisionnel. Dans le cas de Montserrat, nous retrouvons les caractéristiques d'un modèle technocratique où l'expert et la société civile apparaissent comme des acteurs clés de la gestion ; tandis que l'administration et les autorités gouvernementales se font plus discrètes. (Chapitre 1). Toutefois ces tendances sont appelées à se nuancer considérablement avec une adaptation aux besoins de légitimation de l'action publique. On remarque alors dans les deux cas une résurgence des acteurs mis au second plan dans l'espace symbolique (chapitre 2).

³⁶⁹ ARMSTRONG, J. A.,. *The european administrative elite*. Princeton University Press ed. Princeton: , 1973.

³⁷⁰ BIRNBAUM, P.,. « Institutionalization of power and integration of ruling elites : a comparative analysis ». *European Journal of International Relation*, 1978, vol. 6, no. 1. pp. 105-115.

³⁷¹ House of Commons of The United Kingdom. *The Civil Service code, Updated 18 March 2015.*, 2015.

Chapitre 1 : L'influence des modes de gouvernance sur le discours de légitimation : les modèles décisionniste et technocratique.

Nous reviendrons tout d'abord sur notre hypothèse selon laquelle il y a eu transmission et implantation des institutions métropolitaines aux niveaux locaux (1). Après avoir ciblé les éléments transmis nous verrons comment dans le cas de la crise de 1976, l'État français s'affiche comme un état gestionnaire occupant l'essentiel de l'espace symbolique (2). Dans le territoire anglophone les experts sont présentés comme les principaux décideurs suivis par les autorités gouvernementales, qui travaillent en coopération avec la société civile (3).

1) L'implantation et la « créolisation » des modèles métropolitains.

L'implantation des modèles métropolitains dans les territoires caribéens anglophones et francophones participe d'une dynamique aux composantes contradictoires, sans qu'elles soient incompatibles.

L'implantation s'est opérée à travers les sociétés coloniales (A). Les modèles résultants se caractérisent par des spécificités propres aux sociétés locales et des systèmes de contrepouvoirs qui malgré leur vocation à s'opposer aux institutions métropolitaines, les renforcent (B).

A) L'implantation des institutions métropolitaines à travers les sociétés coloniales.

Les sociétés coloniales caribéennes anglaises et françaises, ont dès leur début, présenté des types de gouvernance composites fondés sur les principes généraux de gouvernance des métropoles.

Dans ces sociétés nouvelles, recomposées de toutes pièces et basées sur le principe d'inégalité entre les individus, « *le défaut d'institutions politiques ou religieuses* »³⁷² pouvant véritablement servir de contrepouvoir aux institutions européennes a facilité la pénétration et l'imprégnation des « cultures politiques » des États colons.

Du côté francophone la relative uniformité de la colonie est un miroir du centralisme caractéristique de l'État français. Ce centralisme sera consacré à la fin des années 40 avec la loi de départementalisation du 19 mars 1946 faisant de la Guadeloupe, la Martinique³⁷³, la Réunion et la Guyane française des départements français d'Outre-Mer. La centralisation britannique, moins rigide et organisée, est tributaire d'une tendance à l'auto gouvernement de la société civile, qui réduit l'intervention de la machine étatique.

S'il y a importation des tendances générales de gouvernance, les modèles développés dans les colonies ont gardé des caractéristiques propres qui font qu'ils ne peuvent être réduits à des identifications complètes aux modèles métropolitains.

Du côté français, le principe d'universalisme, bien que compromis par la pratique esclavagiste, s'est manifesté par une tendance « *assimilationniste revendiquée très tôt par les acteurs locaux* ». ³⁷⁴ Cette dynamique se manifestera en particulier dans l'octroi de la citoyenneté de l'élite émergente des hommes « de couleur », nouvelle classe moyenne descendante des premiers hommes noirs et métisses nés libres. Les spécificités du système créole ont ainsi été portées par les élites locales afin d'obtenir une reconnaissance du centre métropolitain, tout en favorisant l'intégration aux institutions nationales, comme par exemple

³⁷² RENO, F. Les Iles Caraïbes. DANIEL, J. ed., Karthala-CRPLC ed., 1997. *La créolisation des modèles politico-institutionnels métropolitains*, pp. 75-104, p.78

³⁷³ La Martinique est aujourd'hui une collectivité territoriale, mise en place en décembre 2015 suite au référendum du 24 janvier 2010.

³⁷⁴ RENO, F. Les Iles Caraïbes. DANIEL, J. ed., Karthala-CRPLC ed., 1997. *La créolisation des modèles politico-institutionnels métropolitains*, pp. 75-104, p. 78.

dans le cas de la représentation des collectivités au sein des instances délibératives métropolitaines.

L'importation des éléments de la culture politique britannique s'est opérée de manière similaire avec des éléments de la coutume anglaise. Comme dans le cas français les élites issues de la classe moyenne stabiliseront ces éléments dans une dynamique de contrôle des exécutifs locaux.

Malgré les inégalités et les cloisonnements, les sociétés coloniales sont caractérisées par l'impact fort des liens interpersonnels qui « *compensent la rigidité* »³⁷⁵ de leur structuration sociale. Cette dynamique peut être historiquement expliquée par la proximité des acteurs entre eux dans le système de plantation, système fermé créateur d'une identité commune, bien que basé sur des « *principes fondamentaux d'inégalité et de subordination basés sur la race et le statut (...)* ». Plus précisément, la séparation rigide des groupes imprégnant la vie des membres de la communauté « *les rassemble dans une structure sociale originale* ».³⁷⁶

Nous sommes ainsi en présence d'une organisation partageant des traits communs avec les systèmes sociaux métropolitains, mais présentant une « créolisation » de ces traits³⁷⁷, les « plantocraties » locales porteuses des valeurs métropolitaines étant obligées de s'adapter aux contextes locaux. Ces modèles caribéens uniques entretiennent alors très tôt une dépendance à l'égard des institutions politiques européennes, avec paradoxalement, la création de mécanismes de contre-pouvoir qui renforceront ces institutions pour subsister.

B) Entre spécificité et dépendance avec les institutions métropolitaines.

La particularité des modes de gouvernance caribéens se retrouve en particulier dans le rapport entre bureaucratie et élite politique. Si elles sont dominantes dans les pays anglophones, les élites politiques et économiques s'effacent devant la bureaucratie dans les territoires francophones.

³⁷⁵ Ibid., p.79.

³⁷⁶ GOVEIA, E. V. *Slave Society in the British Leeward Islands at the End of the Eighteenth Century*. Yale University, 1965, pp. 249-250.

³⁷⁷ Pour reprendre le terme utilisé par Fred Reno.

Mais dans les deux configurations les relations interpersonnelles sont caractérisées par une pratique du clientélisme, qui si elle n'est pas exclusive à l'espace caribéen, se retrouve dans les deux modèles créoles, en particulier dans la partie anglophone.

Le clientélisme peut être défini comme une relation basée sur le principe de services rendus réciproques selon une relation de « patron-client » entre les membres de l'élite politique ou de la bureaucratie et des groupes d'acteurs, ou encore entre les membres de l'élite politique et ceux de la bureaucratie. Ces particularités ont longtemps été attribuées à des éléments culturels et socio-historiques. Fred Reno démontre dans le cadre de sa comparaison entre les îles de la Martinique et de la Barbade que les relations clientélistes sont également analysables en rapport avec les types d'État.³⁷⁸

En effet, dans le cas de la Barbade, la « *faiblesse de la bureaucratie* » a conduit à « *la prise en charge des demandes par les élites locales* ».³⁷⁹ Ainsi dans la périphérie du pays les représentants de la bureaucratie ont peu à peu laissé la place à l'élite politique locale.

Dans le cas francophone la forte présence de l'État et ainsi de la bureaucratie contrarie quelque peu les relations de clientèle, mais ne les abolit pas. Au contraire, la rigidité du système contribue paradoxalement à générer ce type d'interaction.

En effet dans le cadre de la Martinique la « départementalisation » de la société a permis à l'État d'asseoir sa présence au niveau local, « *transformant le rapport des acteurs sociaux aux valeurs traditionnelles, atténuant l'importance des allégeances personnelles* ».³⁸⁰ Les relations de clientèle se retrouvent toutefois « en marge et au sein même » du système. Une relation « patron-client » s'est alors installée entre les acteurs en contrepouvoir de la centralisation. Cette dynamique reste toutefois moins importante que dans le cas de la Barbade.

Ces colorations locales des modes de gouvernance n'empêchent pas aux sociétés concernées de présenter un héritage notable de leurs anciennes métropoles en ce qui concerne leur organisation politico-administrative. Nous nous trouvons en effet face à des systèmes qui demeurent européanisés et génèrent des mécanismes perpétuant cette européanisation.

³⁷⁸ RENO, F. *L'exportation de modèles d'administration opposés: le cas de la Barbade et de la Martinique*. Thèse pour le doctorat de Science Politique. Université de Paris 1, Panthéon-Sorbonne, janvier 1987.

³⁷⁹ Ibid. p. 201.

³⁸⁰ Ibid., p. 205.

La diversité des situations institutionnelles, que ce soit la départementalisation ou l'autonomie ne remet pas en cause la caractéristique commune de dépendance aux métropoles. Les jeux politiques locaux restent tout d'abord européanisés. Dans la caraïbe anglophone, les accès à la souveraineté de la majorité des territoires n'ont pas empêché le maintien des institutions du modèle de Westminster et ainsi celui d'un cadre constitutionnel proche de celui de la Grande Bretagne. Les territoires ont gardé le système bicaméral inégalitaire et l'exécutif dual du régime parlementaire classique. En ce qui concerne le système coutumier Anglais, il est conservé dans ses principaux traits à l'exception du Guyana.³⁸¹ . Le bipartisme créé par le scrutin majoritaire à un tour est maintenu grâce à des réactions locales réticentes à un changement de la loi électorale. Le pluralisme est également garanti par la présence d'une opposition reconnue comme dans le système Londonien.

Du côté francophone le processus d'assimilation institutionnel a été parachevé dans les colonies par la départementalisation et la régionalisation, reliant les systèmes locaux à l'appareil administratif français par le système de déconcentration tout d'abord, puis de décentralisation. Le préfet remplace le gouverneur en tant que représentant de l'État aux côtés d'un exécutif local élu.

A travers l'importation du système de parti des métropoles, le jeu partisan est ainsi enraciné dans les cultures politiques. Du côté français les principaux partis ont longtemps été des fédérations de partis français ayant des représentations locales (tels que le parti socialiste ou le parti communiste par exemple). Beaucoup de représentations locales sont d'ailleurs des extensions de ces organisations.

Du côté anglophone, les formations politiques, bien que locales, miment les organisations britanniques, particulièrement le parti travailliste. Comme dans le cas de la Grande Bretagne cette dynamique a été portée par les classes moyennes et les idéologies revendiquées par ces dernières.³⁸² Ainsi la plupart des partis politiques sont issus de syndicats ou *trade-unions*, à l'instar du parti britannique *Labour*.

Preuve de l'enracinement politique, la disparition du scrutin majoritaire à un tour comme dans le cas du Guyana (pratiquant la proportionnelle) ne fait pas disparaître la tendance au bipartisme. Les Républiques, à savoir la Dominique, Trinidad et Tobago ont, malgré la

³⁸¹ RENO, F. Les Iles Caraïbes. DANIEL, J. ed., Karthala-CRPLC ed., 1997. *La créolisation des modèles politico-institutionnels métropolitains*, pp. 75-104.

³⁸² Ibid., p. 81.

présence de chefs d'État élus au suffrage universel, gardé les principaux mécanismes de désignation du premier ministre, qui reste, comme à Londres, le chef de l'exécutif.

Pourquoi ce maintien des formes constitutionnelles européennes ?

Ce maintien s'explique non seulement par des éléments historiques ³⁸³ mais aussi par la façon dont les élites se sont approprié ces mécanismes dans leur intérêt, dans une dynamique d'assimilation sélective qui a laissé place à l'émergence de certaines dynamiques de pouvoir différentes des dynamiques métropolitaines.

Outre les considérations historiques les groupes sociaux présents sur les territoires ont ainsi perpétué les institutions européennes à cause des avantages que ces institutions leur procurent. Les dynamiques propres générées par la « créolisation » des modèles européens ne font pas obstacle à cette pérennisation. Le clientélisme par exemple, solution à la faiblesse de la bureaucratie dans l'espace anglophone, sert de « soupape de sécurité » face aux modes d'interaction rigides de la centralisation (sous sa forme déconcentrée puis décentralisée). Les crises et l'essoufflement des systèmes ont ainsi été évités ou retardés grâce à ces contournements.

En conséquence, même quand elles produisent de la spécificité, les sociétés caribéennes anglophones et francophones ont plus maintenu les organisations institutionnelles métropolitaines qu'elles ne les ont combattues.

Les systèmes de parti sont un exemple édifiant de cette dynamique, même en présence de forces autonomistes ou indépendantistes.

Le désengagement du centre anglais dans les territoires anglophones a permis aux mouvements contestant le pouvoir britannique de contrôler la mobilisation politique. ³⁸⁴ Le laissez-faire du gouvernement britannique face à une « séparation » qui semblait avantageuse pour toutes les parties a ainsi abouti dans la plupart des cas à une indépendance des territoires, au minimum à une autonomie.

³⁸³ Avec le déclin de la société de plantation et la consécration d'un tournant économique mais aussi idéologique en faveur du respect des droits de l'homme, les modèles métropolitains d'origine sont renforcés.

³⁸⁴ RENO, F. *L'exportation de modèles d'administration opposés: le cas de la Barbade et de la Martinique*. Thèse pour le doctorat de Science Politique. Université de Paris 1, Panthéon-Sorbonne, janvier 1987, p. 428.

La coupure ne sera toutefois pas nette comme nous l'avons vu, avec la persistance d'un mimétisme quant à l'organisation des institutions. De plus, l'absence de pression assimilationniste en provenance de l'État n'a pas véritablement créé de dynamique séparatiste comparable à ce qui peut être observé du côté français.

Dans le cas français l'élite politique contestataire a très tôt favorisé une dynamique d'assimilation eu égard aux avantages économiques que cette dernière avait pour les populations. Face à la persistance des inégalités, les partis loyaux aux instances métropolitaines perpétuent le système électoral tel qu'il est défini au niveau métropolitain. Les partis territoriaux y trouveront une opportunité de tribune.³⁸⁵

Cette primauté de la recherche de l'égalité du niveau de vie avec la métropole sur la recherche d'indépendance semble être également tributaire d'une différence d'idéologie. En effet contrairement aux élites anglophones, à l'exception du Guyana, les élites contestataires francophones se sont très tôt réclamées de l'idéologie marxiste, plus que de l'idéologie nationaliste.³⁸⁶ De plus les chances d'exister sur la scène politique augmentaient considérablement en s'intégrant au système institutionnel. Le système de parti tel qu'il a été développé dans le monde occidental est en effet un système qui oblige, à moins d'une réinvention complète de l'organisation institutionnelle, les mouvements contestataires à participer au jeu électoral selon des règles définies par ce dernier.

En conséquence la Guadeloupe et Montserrat appartiennent à des ensembles présentant des modèles politiques pouvant être considérés comme des adaptations locales des modèles métropolitains. Malgré l'existence de spécificités les modèles conservent des traits communs avec ceux qui les ont inspirés. C'est le cas des variables explicatives qui nous serviront pour notre analyse : la forte auto-organisation de la société civile dans le cas anglophone, avec une faible présence de la bureaucratie, opposable à une forte mainmise de l'État sur la gestion de la société civile dans le cas français.

Ces tendances générales de gouvernance semblent correspondre comme nous le verrons à des approches spécifiques de l'expertise.

³⁸⁵ RENO, F. Les Iles Caraïbes. DANIEL, J. ed., Karthala-CRPLC ed., 1997. *La créolisation des modèles politico-institutionnels métropolitains*, pp. 75-104., p.89.

³⁸⁶ Ibid. p. 16.

2) L'État gestionnaire et le modèle décisionniste en Guadeloupe

Dans le cas Guadeloupéen, la machine administrative est le moteur de l'action publique. L'État prend en charge tous les aspects de cette dernière. Si l'expertise est présentée comme un outil non négligeable aux mains des autorités, la figure politique reste dominante dans le discours. Les autorités préfectorales et gouvernementales s'affichent ainsi comme les principaux décisionnaires, l'expert restant présenté comme une aide à la décision. La figure étatique est ainsi le garant de la sécurité mais aussi celui de la bonne organisation de la vie durant la crise.

L'expert est un agent d'apaisement des populations et une garantie du crédit scientifique des mesures proposées (A). L'administration préfectorale reste toutefois le principal décideur dans le discours (B).

A) L'expert : un agent d'apaisement et de crédit scientifique.

L'expert est un instrument d'orientation des comportements face au récit du danger que l'on veut transmettre (a). Il est ainsi le garant de la légitimité de l'option choisie par les autorités : l'évacuation (b).

a) L'expert : un instrument d'impulsion de la perception du danger chez les populations.

Dès le début de la crise, l'expert apparaît comme une réponse à la montée de l'inquiétude au sein des populations et des élites locales.

L'expert rassure tout d'abord par sa présence. Après les manifestations du 24 mars 1976, la population guadeloupéenne se retrouve confrontée à la réalité de la menace volcanique. Beaucoup de personnes inquiètes se tournent vers le laboratoire de physique du globe et la

station de radio FR3 pour avoir des informations.³⁸⁷ Dans la presse, le ton se veut rassurant. La préfecture émet un communiqué dans le quotidien France Antilles du 29 mars pour faire un point sur la situation.³⁸⁸ Le journal publiait alors en première page : « *La soufrière, rien de grave dans l'immédiat ! On disposerait de 72 heures selon un plan ORSEC maintenant au point* ». Or, dans la pratique seul le cadre général était prêt ; mais le préfet avait décidé de diffuser le plan à l'échelon local face aux circonstances et à l'éclosion des premières rumeurs.³⁸⁹

On raconte par exemple que les gendarmes de Saint Claude ont commencé à fuir suite à un début de panique.³⁹⁰ La population interprète de plus les informations avec méfiance.³⁹¹

En conséquence, face à cette montée d'inquiétude, après la diffusion du plan ORSEC au niveau local, Haroun Tazieff sera missionné par le secrétaire d'État aux départements et territoires d'Outre-Mer pour qu'il fasse le point avec les élus, dans l'objectif « *d'apaiser les esprits* ». ³⁹² En effet Haroun Tazieff était considéré comme une autorité en matière de volcanologie à l'échelle internationale. Il était ainsi ce qu'on pouvait considérer comme une figure scientifique d'autorité, et donc rassurante. Au lendemain de son arrivée il rencontre les élus et la presse et émet un diagnostic optimiste : la probabilité de l'imminence de la catastrophe est faible. Le vocabulaire utilisé est celui de l'initié : le volcanologue parle de « *manifestations de surface* » et de « *crise sismique* » pour évoquer les phénomènes perçus.³⁹³ Cette intervention a l'effet escompté et les élus ainsi qu'une partie de la population sont rassurés par les propos du géologue. Les populations ayant fui leur domicile dans la nuit du 24 au 25 mars en particulier sont en partie tranquillisées.³⁹⁴ La plupart des maraîchers et des

³⁸⁷ Aujourd'hui Guadeloupe 1^{ère}.

³⁸⁸ France Antilles., 29 mars 1976.

³⁸⁹ Entretien avec le directeur de l'administration générale et de la réglementation en 1976

³⁹⁰ Entretien Aurousseau dans Lepointe, E., 1999.

³⁹¹LEPOINTE, E.,. Les catastrophes naturelles aux Antilles : D'une Soufrière à une autre. YACOU, A. ed., Karthala ed. Paris: CERC, 1999. « *Le réveil du volcan de La Soufrière en 1976 : La population Guadeloupéenne à l'épreuve du danger* ».

³⁹² LOUIS SIDNEY, H. Volcan de la Soufrière en Guadeloupe, Les événements de 1976. Livre Blanc de la Préfecture de la Guadeloupe. Janvier 1977, p.4.

³⁹³ Ibid.

³⁹⁴ « *Activités de la Soufrière et ses conséquences* », rapport du capitaine Tocqueboeuf, commandant de la compagnie de gendarmerie de Basse-Terre. 21 juillet 1976.

fermiers rentreront pour ne pas abandonner leurs bêtes et cultures.³⁹⁵ Certains, en quête de certitudes, seront toutefois déçus par le ton nuancé de l'expert, qui avait atteint une « *dimension exceptionnelle de maître des volcans* » dans le département.³⁹⁶

De plus, les critiques d'Haroun Tazieff au sujet du manque de matériel disponible sur place contribueront à renforcer le doute. L'opposition politique ne tarde pas à s'intéresser au potentiel symbolique du volcanologue, figure charismatique et déjà polémique. On le dit de connivence avec le pouvoir. Dans les pages d'un journal connu pour ses positions critiques à l'égard de l'État français et de l'administration, il devient un « *magicien blanc* » envoyé par la France pour décider de l'avenir des Guadeloupéens, faute de moyens pour surveiller le volcan.³⁹⁷

Les populations concernées par le risque restent inquiètes, et la prise de certaines mesures préventives telles que l'évacuation d'une partie de la population carcérale le 29 mars apporte une crédibilité aux rumeurs.

Parallèlement les habitants des zones voisines de la Soufrière découvrent un volcan inconnu, théâtre de manifestations inquiétantes donnant parfois lieu à des interprétations magico-religieuses.³⁹⁸

Ainsi, aux mois d'avril et mai, l'inquiétude se propage dans un climat angoissant. Les ouvrages sur les événements de Saint Pierre s'arrachent. Le préfet lui-même se renseigne sur les événements de 1902, découvrant que le gouverneur Moutet, qui a péri avec sa femme dans la catastrophe n'avait pas évacué la ville pour ne pas contrecarrer des intérêts locaux.³⁹⁹

La venue de l'expert a rassuré les populations mais n'a pas suffi à dissiper le doute.

Or, on remarque le même emploi de l'expert en tant qu'agent d'apaisement après les événements du 8 juillet, qui provoqueront une évacuation spontanée massive. Après cette éruption phréatique, un des premiers soucis du gouvernement sera de rassurer les élus au sujet des capacités de l'État à gérer la crise.

³⁹⁵ LEPOINTE, E., Les catastrophes naturelles aux Antilles : D'une Soufrière à une autre. YACOU, A. ed., Karthala ed. Paris: CERC, 1999. « *Le réveil du volcan de La Soufrière en 1976 : La population Guadeloupéenne à l'épreuve du danger* ».

³⁹⁶ Ibid.

³⁹⁷ *Progrès social.*, 16 avril 1976.

³⁹⁸ *France Antilles.*, 6 avril 1976.

³⁹⁹ Entretien de Aurousseau dans Lepointe, E.

En effet, les capacités de surveillance apparaissent très tôt dans la crise comme un enjeu majeur de crédibilité du gouvernement. Les scientifiques présents au LPG, notamment Michel Feuillard laisseront, au début de la crise, planer le doute sur les capacités techniques du laboratoire, notamment en ce qui concerne le matériel disponible. Le préfet anticipera en demandant des moyens supplémentaires. Surtout, on envoie encore une fois Haroun Tazieff, cette fois avec son équipe de spécialistes des gaz : François Leguern, et Patrick Allard de l'IPG, Danielle Dajlevic et Jean Loup Rouyer du CEA, Rose-Marie Chevrier du CNAM (conservatoire national des arts et métiers). Les rejoindront : Robert Brousse (pétrographie des roches volcaniques, Université Paris Orsay), Guy Aubert (directeur adjoint de l'INAG), Georges Jobert (Directeur de l'IPG) et Bernard Bert (électronicien à l'IPG). Denis Westercamp, géologue, arrive à son tour avec une équipe du BRGM et apporte avec lui une étude géologique commandée le 20 avril par le secrétariat d'État aux DOM-TOM. Ils s'installent à l'hôtel de la Grande Soufrière à Saint Claude et montent un laboratoire improvisé dans les bâtiments désaffectés de l'École hôtelière. Les locaux du LPG se retrouvent investis par 13 spécialistes accompagnés de leur matériel.

Le 14 juillet Haroun Tazieff délivre à nouveau un diagnostic rassurant. Cette fois, certains de ses collègues ne partagent pas ses conclusions au sujet du faible risque de nuées ardentes. Toutefois l'expert réussira le 16 juillet à rassurer les conseillers généraux, lors d'une réunion en présence d'Olivier Stirn arrivé le 15.⁴⁰⁰ Or, la présence de l'expert en tant qu'agent de crédit est une « arme » symbolique à double tranchant. Le diagnostic rassurant de Tazieff rassure certes, mais il n'en faut pas plus pour que certains journalistes le soupçonnent aussitôt d'être de connivence avec les autorités. Interpellé par la journaliste de Radio Jumbo Anne Pistolesi, Haroun Tazieff s'en défendra en ces termes : *« Ce sont des solutions rassurantes que je préconise, en mars /avril je ne me suis pas trompé, en juillet je ne sais pas si je me trompe ou si je ne me trompe pas (...) quand je dis avec une certaine force qu'il n'y pas lieu de s'inquiéter, que la population peut rentrer (...) je ne prends absolument pas en considération les désirs du gouvernement »*. Reconnaisant l'attention que les journalistes lui portaient, Il précisera avoir un discours moins nuancé que certains de ses collègues de par sa nature *« jusqu'au-boutiste »* et qu'il répondait *« selon sa conscience »*.⁴⁰¹ En effet,

⁴⁰⁰ Selon les impressions des journalistes Anne Pistolesi-Lafont et Bernard Loubat exprimées dans leur ouvrage (1977).

⁴⁰¹ Interview de Haroun Tazieff pour radio jumbo en date du 17 juillet 1976 dans Loubat, B. ; Pistolesi-Lafont, A., 1977, p. 51.

l'inquiétude du professeur Brousse dénote au sein de l'équipe. Il reste préoccupé par la forte sismicité.

Le 17 juillet, avant de repartir pour Paris Haroun Tazieff rassure une dernière fois la population, sous un ton pédagogue. Ainsi s'adresse-t-il ainsi à la foule par voie de presse : *« Ce qui se passe actuellement à la Soufrière, ce sont des éruptions phréatiques, très impressionnantes d'accord mais on ne doit pas s'alarmer (...) vous verrez peut-être des choses aussi effrayantes que celles du 8 juillet, peut être pire, si des cendres tombent de nouveau, si vous voyez la nuit en plein jour, ne vous affolez pas. »*⁴⁰². Le volcan peut être le théâtre de manifestations déconcertantes et effrayantes, mais il ne faut pas avoir peur.

Haroun Tazieff s'envole pour l'Equateur, mais laisse une partie de son équipe de chimie sur place.

L'expert parti, que reste-t-il de la fonction symbolique de rassurer les populations ? Malgré son importance, l'expert n'est pas la figure qui domine dans le cas français la stratégie de communication. En cette période d'alerte, la figure politique s'impose : elle rassure, elle explique. En conséquence, Haroun Tazieff reparti, le discours est à nouveau axé sur la promotion des capacités de gestion du gouvernement et de l'appareil administratif.

L'expert continue de jouer un rôle clé en ce qui concerne la légitimation des décisions, dans ce moment délicat qu'est le pic de la crise. L'enjeu devient ici de mettre les populations à l'abri et de les convaincre de la véracité du discours du risque présenté par les autorités. Pour cela les mesures doivent puiser leur fondement dans les conclusions scientifiques. Une fois l'objectif atteint, nous verrons que c'est la figure publique qui redevient dominante dans le processus de légitimation.

Tout d'abord l'expert aura vocation à s'adresser directement à la population pour enjoindre aux personnes de se mettre à l'abri. Ce discours semble intervenir comme un discours « d'appui » à l'intervention du préfet. On observe cette dynamique aussi bien avant l'évacuation, quand il faut encourager les personnes à se montrer prudentes, qu'après celle-ci. Quand vient le moment d'évacuer, c'est l'expert qui s'adresse aux habitants des zones dangereuses. Il est le garant de la véracité du récit selon lequel le danger est imminent. Le personnel étatique reviendra au premier plan une fois que la tension dramatique caractérisée par la présence d'un danger immédiat sera retombée. L'expertise sera à nouveau au centre des

⁴⁰² Ibid.

stratégies de communication quand le récit du danger présenté par les autorités sera remis en question. Cela causera comme nous le verrons plus avant dans l'analyse, une mise en avant de la figure scientifique en tant que leader de la décision, ce qui ne correspond pas à la dynamique initialement observée.

b) L'expert : garant du bien-fondé des décisions et de la maîtrise du danger dans le cadre de l'évacuation.

Dès le 13 août, le préfet cherche à pousser les populations de Saint-Claude, Baillif, Matouba-Papaye à se mettre à l'abri, dans l'attente d'un éventuel « top départ » de Robert Brousse pour évacuer. Il s'adressera ainsi à ces populations sur la station radio de FR3 accompagné des experts et des élus locaux, s'assurant ainsi une double légitimité, scientifique et politique. Après la présentation de Rose Marie-Chevrier, un des membres de l'équipe ayant une opinion différente du reste des experts, le préfet aurait précisé « *Je vais vous passer maintenant Mlle Chevrier, spécialiste des gaz. Peut-être parce qu'elle est une femme, son opinion est moins alarmiste que ses collègues !* ». ⁴⁰³

Cette remarque est intéressante, car ce n'est pas l'objectivité de l'expertise qui est mise en avant mais une présomption de subjectivité de la part de la scientifique. Or cette perte d'objectivité vise en particulier l'experte qui n'a pas un discours correspondant avec le récit du risque qu'on souhaite transmettre. Il se pourrait alors qu'en associant une caractéristique subjective au jugement de Rose-Marie Chevrier, plus nuancé que celui de ses collègues, le préfet ait cherché à atténuer l'impact de son intervention. Un discours nuancé aurait été moins efficace, a priori, pour pousser les populations à ne pas attendre la confirmation du danger.

Ainsi, bien que présenté comme un garant de la décision, l'expert reste avant tout un outil. En effet le jour de l'évacuation, le fameux 15 août 1976, l'ordre radiophonique du préfet révèle le premier plan accordé à sa fonction. Nous nous proposons de revenir sur cette allocution.

Dans son discours le préfet se présente comme le responsable de la sécurité de la population et s'attribue pleinement la décision : plus que les diagnostics, c'est un principe de précaution induit par sa responsabilité administrative qui motive l'action.

⁴⁰³ LOUBAT, B.; and PISTOLESI-LAFONT, A., *La Soufrière à qui la faute ?*. Presse de la Cité ed. Paris : , 1977, p.63-64.

Ainsi dans son allocution il fait appel à la symbolique de sa fonction pour s'annoncer : « *C'est le préfet qui vous parle* ». ⁴⁰⁴

Ensuite le récit présenté est celui de l'aggravation de la situation, sans citation directe de la possibilité de cataclysme : « *La situation s'est encore considérablement aggravée* ». ⁴⁰⁵

Il présente sa décision d'évacuation en se justifiant préalablement par son rôle de garant de la sécurité de la population. Il déclare ainsi : « *Etant responsable de la sécurité de la population je viens de décider l'évacuation totale de toute la zone concernée* ». ⁴⁰⁶ Ici le préfet semble endosser la responsabilité en son seul nom, il n'est pas fait mention des scientifiques. Le fait que le préfet ait demandé conseil au professeur Brousse n'est pas mentionné. Malgré l'urgence il appelle ensuite au calme : le danger est présent mais la population a le temps de partir. Le danger est présent et inévitable mais on invite les personnes à évacuer dans le calme.

Tout au long de la crise le préfet reprendra la fonction de rassurer les populations, en parallèle avec la présentation du discours d'expert comme argument de légitimité du récit du risque présenté.

Le jour de l'évacuation Jean-Claude Auroseau déclare aux journalistes d'antenne 2 que « *les jours à venir seront difficiles* », ce qu'il a dit à la population, car il n'a pas « *voulu le lui cacher* ». Il ajoute que « *vraisemblablement, il y aura une augmentation des manifestations sismiques et des manifestations éruptives* ». Il précise qu'une aggravation du phénomène pourrait l'amener à évacuer d'autres zones. ⁴⁰⁷ Si le préfet fait implicitement référence aux conclusions scientifiques, il ne les mentionne pas directement avec une syntaxe de type « *les scientifiques ont décidé que* » mais se pose en décideur.

C'est par la suite, après l'évacuation que la place de l'expert se confirmera dans un rôle de garant du bien-fondé de la décision. Surtout, devant la complexité de la situation et l'impact de la presse sur les perceptions, les stratégies de communication vont se recentrer autour de l'information de la population avec la mise en place de conférences de presse quotidiennes.

⁴⁰⁴ *Le cratère de la discorde (Soufrière 1976-2006)* de Max Etna et Gérard César (60' 2006)., 2006.

⁴⁰⁵ Ibid.

⁴⁰⁶ Ibid.

⁴⁰⁷ Archive INA, *La Soufrière, JA2, 20H*. Available from: <<http://www.ina.fr/video/CAB7600872001>>.

Ces mesures de communication seront principalement assurées par le préfet entouré d'autres acteurs selon les circonstances.⁴⁰⁸

Ainsi, lors de la conférence de presse du 16 août au lendemain de l'évacuation, Jean-Claude Aurousseau est entouré de Christian Girondeau, alors directeur de la Sécurité Civile, de Robert Brousse, alors porte-parole officiel des experts et du Colonel Porcher, représentant les pompiers de Paris. Nous avons ainsi une table ronde symbolisant les principaux outils au service de l'État représenté par la personne du préfet : la sécurité civile, le personnel militaire et l'expertise. Chacun de ces intervenants abordera des problèmes précis correspondant à ses fonctions.

Le préfet rassure le public sur les intentions du gouvernement et annonce la visite prochaine d'Olivier Stirn, qui, mentionne-t-on, décide « *immédiatement de venir étudier la situation sur place* ». ⁴⁰⁹ Cette mention semble servir le discours selon lequel le sort des Guadeloupéens est important aux yeux du gouvernement. Le but de cette visite, qui s'étalera du 18 au 21 août, est de réfléchir à l'avenir de la région Basse-Terre, question cruciale qui préoccupe les élus. Le préfet informe que des laissez-passer seront octroyés de manière restreinte pour que les personnes puissent récupérer des objets personnels, en acceptant de prendre des risques, à leur propre compte. En effet, le problème des vols et des actes de vandalisme se pose. La justice reste opérationnelle sur Pointe-à-Pitre et des gendarmes sont postés au barrage pour relever les numéros d'immatriculation des véhicules entrants et sortants, avec fouille à la clé. On rassure sur le sort du village de Vieux-Fort, à l'abri des Monts Caraïbes. Le village sera approvisionné grâce à des navettes qui feront le lien avec Pointe-à-Pitre.

Quand vient le tour du directeur de la Sécurité Civile de s'exprimer, il met l'accent sur les moyens promis pour assurer une bonne gestion de crise. On prévoit l'arrivée de 6000 lits par avion spécial, deux hélicoptères « Elite », une Alouette III en provenance de Guyane et un hélicoptère Puma, qui auraient été demandés par le préfet dès les évacuations anticipées du 13 août.

⁴⁰⁸ LOUIS SIDNEY, H. Volcan de la Soufrière en Guadeloupe, Les événements de 1976. Livre Blanc de la Préfecture de la Guadeloupe. Janvier 1977.

⁴⁰⁹ Ibid., p.22.

Une ligne directe relie désormais le PC ORSEC de Pointe-à-Pitre et le local opérationnel de la Sécurité Civile au ministère de l'Intérieur.⁴¹⁰

Pourquoi est-il important de mentionner cet événement ? A priori, ce lien entre l'échelon local et national résulte de la mise en place des dispositifs prévus pour le plan ORSEC. Le préfet exécute donc son devoir d'information. Mais, à un niveau symbolique, nous avons également un rappel de la continuité territoriale qui transcende la géographie naturelle. Nous avons l'image d'un État proche malgré la distance, prompt à réagir en cas de problème.

Quand vient le tour de Robert Brousse, le préfet invite les journalistes à prêter particulièrement attention en ces termes : « *Messieurs s'il vous plaît, ce que va dire le professeur est très important* ». ⁴¹¹

Le professeur expose ainsi un condensé des conclusions de l'équipe : Les cendres proviennent du magma, car la lave se trouve au sommet du volcan. Son discours est empreint de termes scientifiques, caractéristique que l'on retrouve depuis le début de la crise aussi bien dans le discours des experts que dans celui des autorités. Il indique : « *Nous avons constaté que les cendres émises par ce volcan étaient des cendres magmatiques, c'est-à-dire qu'il y avait arrivée, au sommet de la Soufrière d'une lave de nature andésitique* ». ⁴¹² Nous avons ici une énonciation qui fait penser au diagnostic d'un médecin. Le volcan est un patient avec des spécialistes à son chevet. Le constat semble unanime, les scientifiques parlant d'une seule voix à travers la formulation de Robert Brousse. Le phénomène semble magmatique, c'est-à-dire, selon le postulat le plus répandu en matière de volcanologie à l'époque, plus dangereux qu'un phénomène phréatique.

Le reste du discours de l'expert est marqué par un appui sur la gravité du phénomène et présente une norme quant au devoir des experts. Aussi poursuit-il : « *Il est de notre devoir de scientifique, avec l'accord de chacun des membres de cette équipe d'en informer monsieur le*

⁴¹⁰ LOUBAT, B.; and PISTOLESI-LAFONT, A., *La Soufrière à qui la faute?*. Presse de la Cité ed. Paris: , 1977.

⁴¹¹ Ibid., p.83.

⁴¹² Enregistrement de Robert Brousse en date du 9 septembre 1976 par Radio Jumbo.

Il s'agit d'une lave visqueuse cause du volcanisme explosif.

préfet ». ⁴¹³ Nous avons ainsi la norme discursive suivante : Les experts raisonnent à l'unanimité et sont au service des autorités préfectorales dans une fonction d'alerte.

Nommé responsable de la communication par le préfet et le reste de l'équipe lors d'une réunion le 16 août, Robert Brousse est qualifié par le préfet devant les journalistes de « *tout à fait capable* », en l'absence d'Haroun Tazieff, (qui toujours à Quito n'avait pas reçu le message lui demandant de revenir), de diriger l'équipe. ⁴¹⁴ Le message symbolique induit que même si la figure la plus charismatique présentée jusqu'ici au public, Haroun Tazieff, n'est pas sur le territoire, Robert Brousse est tout à fait qualifié pour tenir son rôle de leader.

Le préfet présente aux journalistes plusieurs algorithmes en ces termes : « *Vous serez déçus, les éruptions de ce genre de volcan ne sont pas spectaculaires (...) Le risque encouru a été déterminé dans une optique maximale. Il ne faut pas déformer un risque qui existe mais que nous avons parfaitement évalué* ». ⁴¹⁵ Ici nous avons l'algorithme selon lequel ce qui est observé par les populations ne correspond pas à la réalité, invisible à l'œil profane. Le risque est « parfaitement évalué » à la fois par l'expert mais aussi par les autorités (emploi du « nous »). Le biais cognitif choisi est présenté, il s'agit d'une évaluation selon la portée maximale possible, ce qui relève d'un principe de prudence. Jean-Claude Arousseau avancera ensuite une description du phénomène qui reviendra souvent dans les déclarations de Robert Brousse et sera contestée par Haroun Tazieff : le phénomène est irréversible. Surtout, le souffle obtenu en cas d'explosion pourrait être comparé à celui d'une explosion nucléaire de 30 Mt.

Le reste de la conférence sera axé sur les moyens déployés par l'État pour gérer la crise en particulier le volet administratif et gestionnaire à proprement parler. Nous assistons alors à une mise en avant et une énumération des mesures considérées comme des « réussites ». L'administration préfectorale se félicite de l'absence de morts. On va même jusqu'à établir un parallèle avec des faits à l'étranger, à savoir la vague de séismes ayant ravagé la Chine, les Philippines et l'Algérie pendant le mois d'août et fait des milliers de morts. Nous retrouverons ce recours à une forme d'autocongratulation et à la comparaison avec l'étranger dans le cas de Montserrat.

⁴¹³ Ibid.

⁴¹⁴ LOUBAT, B.; and PISTOLESI-LAFONT, A., *La Soufrière à qui la faute?*. Presse de la Cité ed. Paris: , 1977.

⁴¹⁵ Ibid, p.83.

La question du relogement des évacués, problème persistant, sera également abordée. On peut questionner la fonction symbolique de la mise en avant des réussites de l'administration en parallèle avec l'évocation des défis à venir. Toutefois rien n'indique directement que le recours à l'énumération des « points positifs » serve à tempérer l'impact de certains problèmes. Cette démarche discursive constitue néanmoins une forme de récit associant un dénouement positif aux mesures. Il semble s'agir d'un réflexe assez commun lors de la présentation d'un bilan dans le cadre d'une institution ou d'une organisation.

Si le préfet s'est pleinement présenté en tant que décideur, c'est l'expert qui reste l'acteur le plus attractif pour les médias.

Le journal France Antilles titrera ainsi en première page de son numéro du 16 août : « *Le professeur Brousse déclare : « Nous courrons à la catastrophe », « Le processus est irréversible »* ». ⁴¹⁶ Le 17 août le journal annonce « *Le compte à rebours a débuté* ». ⁴¹⁷ L'affirmation selon laquelle l'énergie produite par le souffle de l'explosion équivaldrait à celle de plusieurs bombes atomiques sera particulièrement reprise.

Une fois le pronostic établi et transmis, c'est le personnel étatique qui endosse le rôle de rationalisation du danger auprès des populations. L'État est sur tous les fronts.

B) L'état gestionnaire : l'omniprésence de la figure publique.

Une fois les missions d'expertise terminées, l'accent est à nouveau sur la gestion de crise.

Dans le discours on insiste sur les capacités matérielles de répondre à un cataclysme.

Le secrétaire d'État, Oliver Stirn, affirme devant la presse hexagonale avant sa visite en Guadeloupe que les renforts indispensables seront envoyés au plus vite. Les demandes des élus sont alors centrées autour des travaux de construction et de l'augmentation des moyens de surveillance du volcan. Cette dernière question inquiète particulièrement l'opposition politique. Elle aurait été une des préoccupations majeures de la réunion du Conseil Général du 16 juillet. L'échange supposé entre Olivier Stirn et le Conseiller général et maire UDR (Union

⁴¹⁶ France-Antilles., 16 août 1976.

⁴¹⁷ France-Antilles., 17 août 1976.

des démocrates pour la République) du Gosier, Léopold Hélène semble symptomatique de cette situation. Ce dernier aurait interpellé l'assistance en ces termes : « *Je ne comprends pas pourquoi mes amis communistes veulent avoir un laboratoire sophistiqué avec un appareillage d'une haute technicité alors que nous possédons, en Guadeloupe, de merveilleux moyens de détection, nos « fous » appelés plus communément colibris. Les chinois le savent, puisqu'ils utilisent la réaction des animaux pour les prévisions sismiques... Nous pourrions nous aussi utiliser ces moyens de détection, cela ne coûterait que quelques cages...* ». ⁴¹⁸

Olivier Stirn aurait répondu à cette boutade : « *Monsieur le maire, je vous donne tous les colibris que vous voulez et je retire tous les autres moyens de surveillance, croyez-moi nous ferions des économies* » ! ⁴¹⁹

Ceci laisse entendre que les courants politiques les plus vocaux au sujet de la qualité des moyens de surveillance du volcan n'étaient pas les alliés traditionnels de la majorité gouvernementale. La réponse du Secrétaire d'État aux DOM-TOM correspond à l'algorithme que nous retrouvons dans les interventions des autorités étatiques à cette période de la crise : La France mobilise des moyens coûteux pour aider les guadeloupéens. Cette stratégie d'action est cohérente avec le thème de « solidarité nationale » mise en avant par les autorités publiques. ⁴²⁰ Aussi, le 19 août, dès son arrivée en Guadeloupe Olivier Stirn a assuré à la presse que « *la solidarité nationale* » sera pleinement effective et que l'État prendra ses responsabilités. ⁴²¹

Il souligne devant les élus que le renforcement de la sécurité ne peut être dissocié d'une observation précise des phénomènes volcaniques. ⁴²²

Peu à peu se détachera une image de la figure politique alliant proximité avec la population et garantie de la sécurité.

⁴¹⁸ LOUBAT, B.; and PISTOLESI-LAFONT, A., *La Soufrière à qui la faute?*. Presse de la Cité ed. Paris: , 1977, p.50

⁴¹⁹ Ibid., p.51

⁴²⁰ LEPOINTE, E.,. Les catastrophes naturelles aux Antilles : D'une Soufrière à une autre. YACOU, A. ed., Karthala ed. Paris: CERC, 1999. « *Le réveil du volcan de La Soufrière en 1976 : La population Guadeloupéenne à l'épreuve du danger* ».

⁴²¹ *Le Monde.*, 19 août 1976.

⁴²² LOUIS SIDNEY, H. Volcan de la Soufrière en Guadeloupe, Les événements de 1976. Livre Blanc de la Préfecture de la Guadeloupe. Janvier 1977.

Après les manifestations de juillet, le préfet en sa qualité de représentant de l'État, et les ministres en leur qualité de représentants du gouvernement, se chargent de rassurer les foules et d'expliquer la situation volcanique.

Cette attitude peut être perçue dans les interventions radiophoniques du préfet après les événements du 8 juillet. Jean-Claude Aurousseau se portera garant de l'absence de danger. Il déclarera par exemple en s'adressant à la population lors d'une allocution radiophonique : *« Vous voyez, je vous parle de la préfecture où je me trouve en cette fin de journée. Journée qui aura été une épreuve. Le fait que je sois ici doit dès maintenant tranquilliser les Guadeloupéens. Ils se sont affolés ce matin, cela est bien compréhensible, mais nous avons eu raison de mettre en place depuis plusieurs semaines le plan ORSEC-éruption. Cela a permis le fonctionnement de l'ensemble des systèmes de façon satisfaisante »*.⁴²³

De plus, une image de proximité, avec des représentants de l'État sur « le terrain » se dégage en observant le comportement des autorités préfectorales. En conséquence le préfet assure la communication avec la population et se déplace sur le terrain pour contrôler lui-même l'exécution des mesures. Le 8 juillet, lors des évacuations des centres hospitaliers il est sur place, et ne s'adresse pas moins de 5 fois à la population.⁴²⁴

Ce comportement est également observable au niveau des membres du gouvernement. À partir des événements de juillet les visites du personnel gouvernemental se multiplient. L'objectif est de rassurer les populations, mais aussi d'appuyer et légitimer les décisions prises par le préfet.⁴²⁵ Le 9 juillet, c'est Paul Granet qui ouvre le bal sous l'ordre du président de la République. Le ministre a interrompu son séjour à la Martinique, pour se rendre au plus vite en Guadeloupe, où il devait passer après. Ce fait sera mentionné dans la presse, pour preuve de l'importance du cas guadeloupéen. Sur place il est présenté comme le représentant du gouvernement et visite des centres d'abri où il rencontre la population, accompagné par le préfet.

Même l'épouse du préfet se déplace personnellement pour rendre visite aux personnes massées dans les centres d'hébergement. Cette visite sera reportée dans le livre blanc de la préfecture sur la crise volcanique, avec une photo de Madame Aurousseau posant aux côtés d'un enfant en bas âge. La légende accompagnant cette photo accentue le caractère

⁴²³ Allocution du préfet reportée dans LOUBAT et PISTOLESI-LAFONT, 1977, p.40.

⁴²⁴ Op. Cit.

⁴²⁵ Entretien avec le directeur de l'administration générale et de la réglementation en 1976.

émotionnel et empathique de la pose : ainsi est-il écrit : « Le sort de la population n'a pas laissé indifférente Mme Aurousseau, ici, dans un centre d'hébergement ». ⁴²⁶

Le sort de la population n'a pas laissé indifférente Mme AUROUSSEAU, ici, dans un centre d'hébergement.

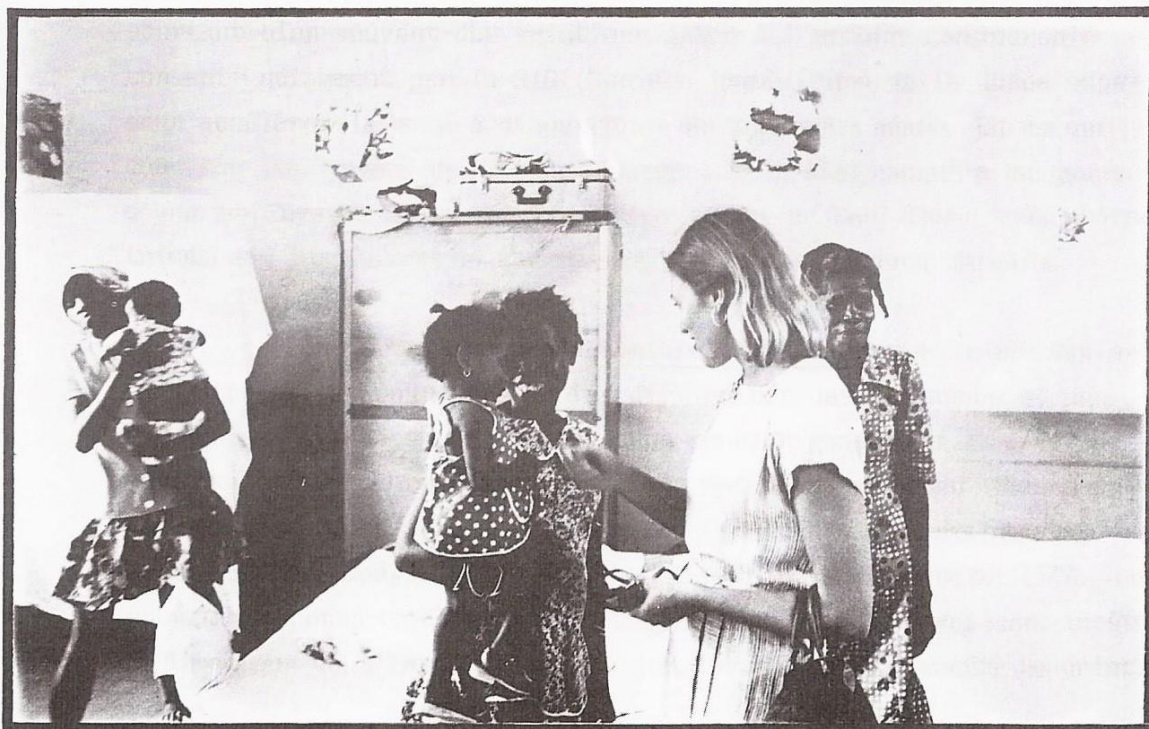


Photo présentée à la page 31 du livre blanc de la préfecture.

Le secrétaire d'État aux DOM-TOM, Olivier Stirn aura une approche similaire et poussera même la logique de la présence sur le terrain jusqu'à faire l'ascension de la Soufrière, survolée par le président de la République lors de sa visite le 22 mai. Il sera accompagné d'un groupe de scientifiques dont Haroun Tazieff et Robert Brousse, du préfet, d'un groupe de journalistes et d'une équipe de gendarmerie. Cette expédition de près de 5 heures sera particulièrement longue et pénible pour les officiels.⁴²⁷ Mais ceci n'arrêtera pas la détermination d'Olivier Stirn, qui fera la remarque suivante aux journalistes : « *Je ne pensais pas, en prenant le portefeuille des DOM-TOM devoir me métamorphoser en alpiniste, mais*

⁴²⁶ LOUIS SIDNEY, H. Volcan de la Soufrière en Guadeloupe, Les événements de 1976. Livre Blanc de la Préfecture de la Guadeloupe. Janvier 1977, p.31.

⁴²⁷ BERGEROUX, N-J. La soufrière ne constitue plus un danger pour les populations environnantes, Le Monde., 18 juillet 1976.

un ministre doit être prêt à tous les sacrifices ». ⁴²⁸ Nous avons ici un algorithme intéressant : le ministre doit se sacrifier pour sa mission. C'est presque un sacerdoce. Par extension, le personnel gouvernemental est prêt à tous les sacrifices pour les guadeloupéens afin de bien gérer la crise. Encore une fois, l'algorithme de « l'État prenant ses responsabilités » revient. Cet empressement est sûrement à rapprocher d'un contexte particulier, à savoir les années de désenchantement de la départementalisation, avec une perception par les élites politiques et la population d'une inégalité sociale et économique entre les populations d'outre-mer et celles de métropole.

Ainsi, après les premiers départs spontanés les autorités essayeront de ramener la confiance, et par la même occasion les populations. Pour cela, on veut montrer que la vie continue, malgré l'ombre menaçante du volcan. Le Conseil Général termine le vote du budget supplémentaire et les manifestations du 14 Juillet à Basse-Terre se tiennent comme convenu.

Les autorités adoptent ainsi pleinement un rôle de « conseil » auprès des populations et leur indiquent le comportement à adopter face à la situation. Ce rôle était, normalement dévolu aux experts, mais on remarque que la figure politique semble s'approprier le discours d'expertise et la capacité à décrire la situation sans faire de mention directe aux scientifiques.

Le 10 juillet Paul Granet intervient sur les ondes auprès du préfet pour encourager les personnes à reprendre leurs activités. A son départ le 12, il présente la situation volcanique comme telle : « *il n'y a pas de risque, de catastrophe à court terme* ». L'expert reste quand même présent, en renfort : Ces propos seront appuyés par l'intervention de Michel Feuillard qui explique que le phénomène est « *spectaculaire mais limité et non dangereux* ». ⁴²⁹

Dans la logique d'ajout de crédibilité politique, le secrétaire d'État aux DOM-TOM appuiera lui aussi le discours du préfet en demandant aux personnes parties de reprendre une vie normale. ⁴³⁰

Nous voyons ici que l'expert vient renforcer la crédibilité du discours du risque énoncé par le ministre, mais n'est pas présenté comme un décideur. Ainsi donc, la figure politique du préfet bénéficie d'un double atout de crédibilité, celui du personnel gouvernemental et celui des

⁴²⁸ LOUBAT, B.; and PISTOLESI-LAFONT, A., *La Soufrière à qui la faute ?*. Presse de la Cité ed. Paris : , 1977, p.49

⁴²⁹ Ibid., p.44.

⁴³⁰ LOUIS SIDNEY, H. Volcan de la Soufrière en Guadeloupe, Les événements de 1976. Livre Blanc de la Préfecture de la Guadeloupe. Janvier 1977

experts. On note au sujet de l'expertise que quand les conclusions scientifiques ne correspondent pas tout à fait au discours que l'on veut présenter aux populations, elles ne sont pas mentionnées. En effet au début du mois d'août la priorité était de ramener la confiance, en particulier celle d'une partie des Saint-Claudiens ayant évacué spontanément. Il ne fallait pas que la vie économique et administrative de la région Basse-Terre soit compromise. Le tour cycliste a ainsi été maintenu sur ses étapes dans les zones potentiellement concernées par le risque, le festival de Basse-Terre a été lancé. Or, les rapports inquiétants n'étaient pas l'objet d'un partage public, à l'instar de celui de John Tomblin en date du 3 août.⁴³¹

Plus généralement les conclusions scientifiques n'ont pas été particulièrement mises en avant, jusqu'à ce qu'un danger certain soit miroité.

Face à un danger relativement « certain », l'expertise sera de nouveau mise en avant dans l'objectif d'apporter du crédit au discours des autorités.

Toutefois, pendant la période d'attente ce n'est pas l'expertise qui sera mise en avant par les autorités dans leur discours, mais l'action gouvernementale.

Après l'évacuation, la présence de l'État se transpose dans le discours des autorités par une mise en avant de l'action gouvernementale, notamment à travers le thème de « solidarité nationale ».

Le 18 août le secrétaire d'État aux DOM-TOM, Olivier Stirn, déclare ainsi à la presse hexagonale avant de s'envoler pour la Guadeloupe que « *la solidarité nationale doit s'exercer à plein* » et que « *le gouvernement fera en faveur des guadeloupéens un effort exceptionnel* ».

⁴³²

Il est vrai que la France connaissait alors des difficultés budgétaires avec notamment un problème de sécheresse affectant le milieu agricole. L'effort de mobilisation des fonds était ainsi véritable, ce que les pouvoirs publics rappelleront tout au long de la crise.

Olivier Stirn précise aux journalistes le coût des opérations : il est de l'ordre de 2 millions de francs ⁴³³, montant dépassé par la mise en place de nouvelles mesures. Nous retrouvons un réflexe d'autocongratulation et une comparaison avec l'étranger : selon le secrétaire d'État

⁴³¹ BEAUDUCÉL, F. *Point de vue sur la Soufrière 1976.*, 2009 Available from:<<http://www.ipgp.fr/~beaudu/soufriere/forum76.html>>.

⁴³² POUCHIN, D.,. La situation à la Guadeloupe, Le Monde, 20 août 1976

⁴³³ 304 898,03 euros

aux DOM-TOM l'évacuation du 15 août est une « *première mondiale* », car personne n'a pu faire évacuer « *75000 personnes avant un séisme* » en effet, « *cela n'a jamais été réalisé, même en Chine* ». ⁴³⁴ Il assure que « *La zone dangereuse est désormais totalement interdite et (que) les dernières personnes qui y séjournaient ont été évacuées.* » ⁴³⁵

Il n'est pas fait mention des personnes ayant refusé d'évacuer. Olivier Stirn confirme aussi la politique de prudence adoptée par l'administration, en posant la norme d'action que cette politique sous-tend : la priorité est qu'il n'y ait pas de victime. La norme secondaire venant se greffer sur cette priorité est que sur le long terme la région Basse-Terre ne souffre pas d'un déséquilibre économique.

Olivier Stirn défendra la réactivité du gouvernement français de telle manière qu'il provoquera un quiproquo. Interrogé sur ce qui se passerait si le volcan « sautait » comme une poudrière, lors d'une réunion au ministère, Robert Chabbal, alors directeur du CNRS, répondit en plaisantant qu'il faudrait faire évacuer l'île. Le secrétaire d'État aux DOM-TOM prendra l'affirmation au sérieux et s'empressera de déclarer aux journalistes qu'une alerte IV était en train d'être mise au point au cas où il faudrait évacuer la Guadeloupe proprement dite. Cette déclaration déclenchera un vent de panique au point où les gouvernements des pays voisins tels que le Venezuela et la Dominique se mettront en alerte. Le lendemain, pour mettre à fin à la rumeur il faudra l'intervention de Claude Allègre, du préfet et de Robert Brousse. ⁴³⁶

Pendant sa visite du 18 au 21 août Olivier Stirn gardera la même dynamique communicationnelle observée au mois de juillet. Il exercera ainsi une double fonction symbolique, celle de la figure publique de terrain qui rassure et celle d'information des populations sur le risque, tel un expert.

Le secrétaire d'État aux DOM-TOM effectue un survol de la Soufrière et une inspection dans la zone classée « rouge », c'est-à-dire la zone évacuée et bouclée. Après une conférence à la sous-préfecture, il enchaîne sur une visite du centre hospitalier et insiste pour voir la petite fille née dans un avion pendant l'évacuation. ⁴³⁷ Il se rend à Vieux Fort, rencontre le maire de la ville et visite les centres d'hébergements du Lamentin et de Saint-François. Sur place il

⁴³⁴ Op. Cit.

⁴³⁵ Op.Cit.

⁴³⁶ LOUBAT, B.; and PISTOLESI-LAFONT, A., *La Soufrière à qui la faute?*. Presse de la Cité ed. Paris: , 1977, p.92.

⁴³⁷ Ibid.

rencontre les évacués, contrôle la qualité de la nourriture, va même jusqu'à goûter le riz au menu du jour.⁴³⁸ Nous retrouverons ce type de comportement chez le duc de York dans le cas de Montserrat.

Enfin, au bout de cette journée, Olivier Stirn aborde la situation volcanique à Pointe-à-Pitre . Il déclare devant la presse : « *C'est un phénomène irréversible, et l'éruption aura lieu entre trois et vingt jours d'ici* ». ⁴³⁹ Il explique ensuite la situation en utilisant un langage d'initié, notamment au sujet du « *déplacement latéral du magma* ». ⁴⁴⁰

Nous avons ici une reprise du discours des experts, approprié par la figure publique. Les descriptions qui appuient un récit de danger réel et proche sont mises en avant.

Il assure que les scientifiques maîtrisent le problème, l'expertise reste un atout majeur. L'expert n'est cependant pas présenté comme un décideur, mais comme l'acteur qui maîtrise la description du phénomène.

On retrouve l'utilisation de la comparaison avec l'étranger dans une optique d'autocongratulation : il affirme aux journalistes : « *Nous avons le volcan le mieux surveillé du monde* ». ⁴⁴¹

Concurremment aux bulletins quotidiens émis par le laboratoire provisoire du Fort Saint Charles, le préfet assume la majorité de la communication.⁴⁴²

À l'instar du secrétaire d'État aux DOM-TOM il utilise un langage scientifique vulgarisé pour expliquer le retour de manifestations perceptibles après une période d'accalmie.

Il explique dans une allocution du 22 août que « *le volcan est comme un boxer qui donne un coup puis ramène son bras en arrière pour en donner un autre* ». ⁴⁴³ Le volcan est alors assimilé à un adversaire imprévisible (nous retrouverons cette image du volcan « adversaire » dans le cas de Montserrat). Il ajoute : « *Nous sommes en face et nous ne souhaitons pas être*

⁴³⁸ Ibid., p.96

⁴³⁹ Ibid.

⁴⁴⁰ Ibid.

⁴⁴¹ Ibid., p.104.

⁴⁴² Entretien avec le directeur de l'administration générale et de la réglementation en 1976.

⁴⁴³ LOUBAT, B.; and PISTOLESI-LAFONT, A.,. *La Soufrière à qui la faute?*. Presse de la Cité ed. Paris: , 1977

KO ». ⁴⁴⁴ Face à cette description du volcan « traître », la solution proposée est donc de ne pas baisser la garde, de rester vigilant.

Or, la fin du mois d'août est caractérisée par l'expectative aussi bien du côté de la population que des autorités. On attend un signe du volcan. Surtout, un relâchement des mesures de sécurité n'apparaît pas comme une option souhaitable car non en adéquation avec les consignes de prudence dictées par le gouvernement. ⁴⁴⁵

La stratégie de communication ne connaîtra pas de variation notable, jusqu'à ce que la légitimité de l'action publique ne soit sévèrement remise en cause.

En effet au mois de septembre la querelle scientifique opposant Haroun Tazieff et l'institut de physique du globe en la personne de Claude Allègre sera portée à la connaissance des guadeloupéens. Ainsi, dans un effort pour regagner la confiance des populations et des élus les autorités ne pourront faire abstraction du potentiel polémique de l'expertise. Cette dernière s'avère en effet une arme à double tranchant, sa perte de crédibilité affectant celle de l'ensemble de l'action publique.

Dans le cas de Montserrat nous pouvons observer en début de crise une dynamique quelque peu à l'opposé du cas de la Guadeloupe. En effet l'administration et le gouvernement seront présentés dans un premier temps comme des codécideurs, dans un partenariat avec la société civile et les scientifiques.

3) L'autonomie de la société civile et le modèle technocratique dans l'île anglophone.

Nous remarquons que les autorités publiques s'appuient fortement sur l'expertise et la solidarité au sein de la société civile. Les décideurs dominants dans le discours sont les experts, et les acteurs principaux de la gestion sont présents dans la société civile. À cette dynamique se superposent les « humeurs » du volcan, qui impose en quelque sorte sa loi. (A).

⁴⁴⁴ Ibid., p.105.

⁴⁴⁵ Se référer au Titre 1, ch2, par. 2-a)

Pour assurer la mobilisation de la société civile on remarque enfin un recours fort au registre de la famille et de la religion (B).

A) La dynamique de coresponsabilité entre les autorités, les experts et la société civile.

Le début de la crise en 1995 est marqué par une première phase où le danger est palpable ; comme dans le cas du 15 août 1976 en Guadeloupe. Depuis la première évacuation du 21 août, les experts du SRU constatent que la situation s'est encore aggravée. Les autorités opteront pour l'option d'évacuation graduelle par précaution en cas de menace, face à un danger estimé à court et moyen terme. Les experts scientifiques seront présentés comme le pivot de la décision.

Dans le cas de Montserrat l'information au public a vite été routinisée à travers des bulletins quotidiens en provenance du service d'information du gouvernement dans un premier temps, puis de l'observatoire dans un deuxième temps.

On note que le locuteur des bulletins n'est pas directement une personne identifiée, sauf dans le cas des allocutions de certaines autorités publiques notamment celles du Chief Minister et du gouverneur.

Le vendredi 1^{er} décembre 1995 à 14 heures le gouverneur Frank Savage délivre un arrêté officiel portant évacuation des zones dangereuses. Dans son allocution il annonce : « *La situation à la Soufrière Hills de Montserrat s'est encore aggravée et il est à craindre que nous fassions à nouveau face à une situation menaçante* ». En effet, « *Les scientifiques du Montserrat Volcano Observatory ont eu une confirmation visuelle de la croissance lente d'un dôme de lave dans la bouche du volcan du 18 juillet* ». « Les chances d'une éruption impliquant ce nouveau dôme pourraient augmenter dans les prochaines semaines ». ⁴⁴⁶

Au-delà de la mention de l'expertise en tant que « preuve » de l'existence du danger, l'expert est présenté d'entrée de jeu comme le moteur de l'action : Le gouverneur précise que « les

⁴⁴⁶ Government Information Service. Relocation Order As At Friday December 1, 1995.

scientifiques ont ainsi conseillé au gouvernement qu'une évacuation graduelle devrait être mise en œuvre par précaution ». ⁴⁴⁷

On peut voir que la décision est présentée comme étant directement tributaire du diagnostic scientifique. Ce sont les scientifiques qui conseillent la précaution même si « *les chances d'une éruption dans les prochaines semaines sont faibles* ». Car « *les conséquences seraient lourdes parce que beaucoup de personnes vivent aux pieds du volcan* ». ⁴⁴⁸

Le gouverneur assure que l'équipe continue d'observer le volcan « *de près* » ⁴⁴⁹ et continuera d'informer le gouvernement. Depuis août 1995, le terme « *relocation* » continue d'être préféré au terme « *evacuation* ». « *Relocation* », (littéralement « *délocalisation* » ou « *déménagement* » en français), était en effet certainement jugé moins choquant. ⁴⁵⁰

« *En conséquence, le gouvernement a décidé de reloger les résidents de zones potentiellement dangereuses dans les zones sûres au nord de la capitale, Plymouth* ». Encore une fois, un lien direct entre la situation décrite par les scientifiques et l'action publique est établi dans le discours. Selon les scientifiques toujours, l'activité pourrait durer encore 3 à 4 semaines.

En filigrane, c'est donc le principe de précaution qui a été choisi quitte à évacuer « pour rien ». En effet même si les chances qu'une éruption ne survienne dans les semaines à venir sont faibles, on part du principe que le fait qu'elles existent suffit à justifier une évacuation ciblée. Il y a donc un choix de retenir le scénario le plus pessimiste.

Très tôt, on note des éléments montrant une responsabilisation de la société civile, qui se retrouve symboliquement chargée de la bonne gestion de la crise. Ainsi dans le cadre de l'évacuation du 1^{er} décembre 1995 le gouverneur rappelle aux Montserratiens que c'est leur devoir civique d'offrir un covoiturage jusqu'à la zone sûre s'ils possèdent un véhicule. On demande aussi aux administrés de s'assurer que leurs voisins sont informés.

Par la suite, l'essentiel de l'action publique sera justifié en priorité par le diagnostic des experts et leur appréciation de la situation.

⁴⁴⁷ Ibid.

⁴⁴⁸ Ibid.

⁴⁴⁹ Ibid.

⁴⁵⁰ BROWN, L. *The Volcano, Montserrat and Me: Twenty years with an active volcano*. Independently published ed., 2017, p.19.

A la fin de l'année 1995 la ligne du discours des autorités est axée sur une dynamique double de coresponsabilité avec les experts et de mise en avant des contraintes contextuelles. Contrairement au cas français où le discours est axé sur la promesse de faire « mieux », les autorités montserratiennes estiment ouvertement qu'elles font ce qu'elles peuvent eu égard aux circonstances et s'appuient sur la capacité d'autogestion de la société civile.

Ainsi ces premières mesures d'urgence sont jugées « bien pour les circonstances ». ⁴⁵¹

Le récit dominant du danger est alors que la situation peut très certainement se prolonger dans le temps.

On encourage les personnes restées sur place à partir en ayant recours à un registre émotionnel et à la responsabilisation des autres habitants. Aussi le gouverneur de Montserrat, son excellence Frank Savage, se montre inquiet pour la sécurité des résidents qui ont choisi de rester dans la zone désignée comme dangereuse. Il affirme que leur nombre est réduit mais que « *tout doit être fait pour les encourager à partir* ». ⁴⁵²

Nous retrouvons une tendance à l'autocongratulation dans le cas de Montserrat, dans le cadre de l'évacuation du 1^{er} décembre 1995 comme cela a été le cas en Guadeloupe au lendemain de l'évacuation du 16 août 1976. Le gouvernement se montrera satisfait de la manière dont l'évacuation de milliers de résidents dans la zone sûre a été menée. ⁴⁵³ Cela envoie le message que la mesure a été exécutée de manière jugée bonne et opportune.

Le gouverneur Savage décrira enfin l'évacuation opérée sur deux jours comme « ordonnée ». On mentionne un seul accident routier le 5 décembre 1995.

La coopération du peuple est mise en avant ainsi que le travail des volontaires. Parmi ceux-ci se trouvent des résidents non Montserratiens, majoritairement des retraités en provenance de l'Amérique du Nord.

Nous avons ainsi une valorisation de l'effort commun et de la solidarité. Les autorités remercient la société civile pour sa coopération et sa participation, comme on félicite un partenaire.

⁴⁵¹ Government Information Service, *Scientific Press Briefing - Montserrat*. 6 décembre 1995.

⁴⁵² Ibid.

⁴⁵³ Ibid.

Comme dans le cas de la Guadeloupe on reste dans l'expectative malgré le fait que les évacuations aient été présentées comme temporaires. Même si cette éventualité n'est pas abordée directement, il se miroite en filigrane une occupation prolongée de la zone de repli.

Ainsi on mentionne qu'environ 4000 personnes évacuées en provenance de la partie Sud de Montserrat sont censées rester dans la partie Nord jusqu'à 4 semaines. La plupart des principales sociétés ont également établi des points de vente dans la zone sûre en se préparant pour un séjour prolongé dans le Nord.

Au niveau du bilan de la situation volcanique, on annonce que « les scientifiques du Montserrat Volcano Observatory ont classé deux zones dans l'est de l'île comme étant « *très dangereuses* ». Plus précisément, « *les zones à hauts risques incluent Tar River et Long Ground jusqu' au Yard de White* ». On précise que l'activité du volcan la Soufrière Hills Volcano a été décrite par les scientifiques comme étant « en équilibre ». Mais que « *les niveaux actuels d'activité sismique ont été au plus fort, plus que depuis le début de la crise le 18 juillet 1995* ». ⁴⁵⁴

Le vocabulaire reste un vocabulaire d'initié qui ne passe pas par une reformulation opérée par les autorités. La plupart des bulletins contiennent essentiellement des informations sur les conclusions des scientifiques, à l'instar du bulletin du *Government Information Service* du 6 décembre. On cite le volcanologue Dr. Simon Young du Montserrat Volcano Observatory qui affirme « *les trois dômes de L'English's crater continuent de se fondre en un seul* » et que « *le dôme le plus large grandit entre 5 et 10 centimètres par jour selon (notre) meilleur effort de calcul* ». ⁴⁵⁵ Nous avons ici l'image d'une expertise renvoyant l'image de l'exactitude. Le volcan apparaît comme maîtrisé, il ne semble pas avoir de la place pour l'improvisation.

Le bulletin du 6 décembre est d'ailleurs caractérisé par une information scientifique très détaillée utilisant un vocabulaire d'initié. Ainsi est-il précisé que : « *l'évaluation scientifique jusqu'à ce jour suggère un effondrement du dôme le plus proéminent du cratère avec la plupart du magma (roche en fusion) s'écoulant en avalanche le long du flanc Est* » et qu'une « *brèche dans le flanc est du cratère (créé par une activité éruptive aux environs de 1632)*

⁴⁵⁴ Ibid.

⁴⁵⁵ Ibid.

*offre une ouverture dont les coulées de boue depuis le volcan ont déjà causé d'importantes inondations ».*⁴⁵⁶

Le bulletin du 6 décembre présente, au milieu des informations scientifiques, une mention sur des problématiques sociales. On précise que les fermiers de cette communauté majoritairement agraire ont été coupés de leurs cultures dans les zones par-delà la rivière Tar depuis plusieurs mois maintenant. Ceci dénote une certaine préoccupation pour les zones agricoles. Nous retrouvons ainsi dans les premiers bulletins du *Government Information Service* des mentions révélant la subjectivité des autorités publiques, enchâssées dans un écrin de données volcanologiques. Cette structure semble révéler la volonté de mettre l'accent sur la légitimation par l'expertise tout en laissant suggérer la hiérarchie des enjeux opérée par les autorités.

Dans le cas du bulletin mentionné par exemple, la tension dramatique est présentée dans le fait que les scientifiques du MVO considèrent que si le dôme grandit au-dessus du mur du cratère de Gage sur le flanc ouest du volcan, Plymouth pourrait être menacée. On introduit la possibilité que le danger ne soit pas temporaire, contrairement à ce que les autorités publiques avaient laissé entendre.

Dans un scénario encore plus pessimiste, plus lointain de par la faible possibilité d'occurrence, il y a aussi selon le Dr Simon Young « *une très petite chance d'explosion qui serait un danger pour tout le Sud de l'île de Montserrat* ». Enfin, le MVO précise que toutes les zones restantes au sud de la limite de la rivière de Belham Valley (ligne de démarcation utilisée lors de la relocation d'août) « *restent sûres sauf en cas de changement drastique dans la nature de l'activité volcanique* ». ⁴⁵⁷

Si le discours demeure nuancé, les scénarios alternatifs contraires ne sont pas mentionnés.

Dans un autre bulletin caractéristique de cette dynamique, celui du 9 décembre 1995, les conclusions sont retranscrites de manière assez fidèle avec l'emploi de termes techniques et d'un vocabulaire quelque peu jargonneux : « *trémors de haute fréquence* », « *périodes de basse amplitude...* » Etc. ⁴⁵⁸

⁴⁵⁶ Ibid.

⁴⁵⁷ Ibid.

⁴⁵⁸ *Government Information Service, Current Volcano Activity Summary as at 9 December 1995.*

Le rappel du diagnostic de l'expert qui reste un diagnostic prudent sert d'introduction au retour sur la décision d'évacuation du 1^{er} décembre et sa légitimité. En effet la mesure est directement présentée comme tributaire de l'analyse scientifique.

Paradoxalement, en concurrence avec l'utilisation d'un vocabulaire très spécifique et « scientifique », le phénomène est décrit comme renvoyant à quelque chose d'indéfinissable, voire flou. Il est expliqué dans le rapport 9 décembre 1995 que « *ces choses, les volcans* » opèrent de manière cyclique. Cela renvoie quelque peu à l'image du volcan « boxeur » utilisée par Olivier Stirn pour décrire le caractère imprévisible du volcan en 1976.

Le récit principal est que le phénomène n'est pas arrêté malgré l'accalmie, le danger n'est pas écarté. On laisse miroiter la possibilité d'une activité destructrice, principalement dans l'extrême Est de l'île.

Les autorités assurent toutefois que tout est fait pour assurer la bonne surveillance du volcan et que Plymouth n'a pas été évacuée de manière définitive. Elles promettent aussi, comme garantie de surveillance, que les moyens du MVO seront rationalisés.⁴⁵⁹

A la fin de l'année, on commence à percevoir une contradiction entre volonté de préserver Plymouth et la nécessité de penser à une évacuation éventuelle de longue durée (on rappelle que la Grande-Bretagne envisageait très tôt une occupation à long terme du Nord, contrairement au gouvernement de Montserrat). Pour l'essentiel, il n'y a pas de changement véritable, les réfugiés doivent rester là où ils sont.

Dans l'attente, nous trouvons un discours dans la logique de l'auto-organisation de la société civile ; selon lequel le peuple de Montserrat est une grande famille pour laquelle la vie s'organise « *loin de la maison* », tandis qu'on introduit la possibilité qu'une nouvelle « maison » se dessine grâce au travail des montserratiens et à leur attitude positive et l'aide de Dieu, si possible sans dépendre du gouvernement britannique. La vie des personnes est présentée comme la priorité guidant l'action. Les premières évacuations ciblées sont décrites comme temporaires face à un phénomène « *en pause* ». ⁴⁶⁰

⁴⁵⁹ Ibid.

⁴⁶⁰ Government Information service, « *Scientific Press Briefing – Montserrat* ». 6 décembre 1995.

Plus que jamais en période d'attente la société civile apparaît comme un atout précieux de la gestion de crise. La réussite de la gestion de crise sera associée à deux facteurs déterminants : la capacité du peuple Montserratien à se percevoir comme une grande famille et à prier.

B) L'emploi du registre familial et religieux pour responsabiliser les populations.

Nous nous proposons d'analyser un bulletin caractéristique des dynamiques observées, le bulletin du *Government Information Service* en date du 14 décembre 1995.

Nous remarquons tout d'abord que les pouvoirs publics ont commencé à organiser symboliquement la vie dans le Nord tout en se référant aux zones évacuées comme le véritable lieu d'habitation des populations déplacées. Le Chief Minister dans une allocution en date du 14 décembre, s'adresse à ses compatriotes qui s'apprêtent à passer « *Noël loin de la maison* ».

Ainsi le Chief Minister annonce-t-il que les festivités de Noël seront maintenues malgré la situation. Il affirme : « *Il est important pour nous de savoir que nous allons être en mesure d'avoir quelques activités et festivités pendant Noël, malgré l'évacuation (la relocation)* ». En effet, malgré le fait qu'il s'agisse de festivités loin de la « maison », le Chief Minister affirme que la plupart des Montserratiens relogés sont maintenant « *chez eux* » dans la partie Nord de l'île. La célébration des fêtes de Noël semble apparaître comme l'occasion d'un début d'appropriation de la zone.

Cet encouragement à s'approprier la zone se concrétise dans cette allocution par une allusion claire à un déplacement symbolique de la capitale. Ainsi Reuben Meade indique-t-il que « *les lumières (...) sponsorisées par la Montserrat Electricity Services Ltd (MONLEC), et la communauté des affaires, seront à nouveau mises en place dans les zones d'accueil de Montserrat, ou ce que nous pourrions appeler la nouvelle cité de Montserrat s'étendant de Cork Hill jusqu'à la partie Nord de St. John's. Ces lumières seront installées à Cork Hill,*

*Salem, Cudjoe Head et St John's pour que les personnes à travers Montserrat puissent bénéficier de ces dernières et des activités revues à la baisse mais néanmoins prévues ».*⁴⁶¹

Nous avons à nouveau un récit induit que la situation volcanique a engendré un contexte exceptionnel. On trouve la description du réel selon laquelle les autorités font leur possible pour donner une impression de normalité aux Montserratiens, malgré ce contexte. Ainsi, les attentes doivent être revues à la baisse étant donné les circonstances, qui ne sont pas des circonstances normales. Nous verrons que cette évocation d'un contexte particulier reviendra plus tard dans la gestion de crise, que ce soit dans la légitimation d'actions ou dans les démarches de proposition de changement de politique publique.

Le registre de l'émotionnel et de la famille est très présent dès le début de l'allocution. Ainsi, après la référence à la « maison », l'accent est-il mis sur l'importance que les enfants passent un bon Noël. Ainsi le Chief Minister déclare-t-il : « *Bien sûr nous devons penser aux enfants. Bien que le budget soit restreint, c'est le temps pour donner, et nous attendons le passage du père Noël qui offrira juste de petites babioles* ». ⁴⁶²

Le fait qu'il faille revoir les attentes à la baisse est une nouvelle fois évoqué car « *ce ne sera rien de conséquent, mais c'est mieux que rien en de telles circonstances* ». Et surtout, « *ce sera fait pour les enfants de Montserrat* ». L'expression « enfants de Montserrat » renvoie ainsi à un registre familial et à l'image d'une famille unie formée par le peuple de Montserrat face à l'adversité.

Le Chief Minister appelle les citoyens à être acteurs de la gestion de crise en rappelant à « *tous les citoyens de Montserrat* » et à « *certaines paroisses* » (ce qui montre l'importance des organisations religieuses) de « *ne pas oublier les personnes dans les abris* ». En effet il déclare en s'incluant à ses compatriotes : « *nous devons nous souvenir des personnes qui ont été évacuées* » car « *elles continuent à espérer des fêtes de Noël chez un ami ou un compatriote Montserralien, ou tout autre résident* ». ⁴⁶³ Ici le registre de l'empathie est utilisé pour encourager les personnes à accueillir des évacués chez elles pour le réveillon.

⁴⁶¹ Government Information Service, Press Summary, Radio Address to the Nation 8PM, Thursday, December 14, 1995.

⁴⁶² Ibid.

⁴⁶³ Ibid.

En d'autres termes, le scénario pessimiste présenté est que si personne ne donne du sien, ni les enfants ni les personnes dans les abris n'auront de Noël décent. Pour éviter ce scénario, la population doit ainsi faire preuve de solidarité et de compréhension. L'instrument principal de la politique publique est alors dans ce cas la bonne volonté des Montserratiens. Cet algorithme reviendra souvent au cours de la crise.

Dans le bulletin du 14 décembre toujours, le Chief Minister précise qu'il « *souhaite complimenter les membres de la communauté des affaires (business community), les particuliers et tous ceux qui ont offert leur assistance, spécialement ceux du Margeston Memorial, mais également les autres établissements dans lesquels il y a des gériatries* »⁴⁶⁴. Il précise que « *dans ces abris spéciaux nos citoyens seniors pourront continuer à recevoir des petits cadeaux afin qu'ils puissent profiter de Noël dans leurs nouvelles maisons* ».

Après « les enfants de Montserrat », nous avons donc pour continuer avec le registre familial les « aînés » de Montserrat. Nous avons aussi l'évocation d'une « nouvelle maison ».

De façon plus ostensible, le Chief Minister à l'occasion d'une allocution sur l'installation des nouvelles infrastructures de téléphonie, admettra qu'il appelle « *facétieusement* » la zone nord de Plymouth « *la nouvelle capitale* ». ⁴⁶⁵

Dans l'autogestion, la responsabilité de bonne organisation s'étend jusqu'aux évacués eux-mêmes.

Ainsi dans le bulletin du 14 décembre on peut lire que le Chief Minister estime qu'il « y a un nombre assez important d'abris qui sont gérés d'une manière qu'il qualifierait, il doit « *l'admettre* », « *d'excellente* ». Il affirme que « *les individus provenant des communautés relogées ont réellement pris en charge leurs abris* ». Ils ont fait la cuisine pour la communauté, se sont occupés des enfants, ont tenu des concerts improvisés dans les abris, et que « *entre autres* », il souhaite faire « *l'éloge de tous ceux qui ont prêté main forte et ont été si utiles dans ces abris en particulier* ». Il y a donc une auto administration des réfugiés présentée dans le discours : c'est l'hébergé Montserrattien lui-même qui assure la bonne organisation et l'animation de son espace de vie dans les abris.

⁴⁶⁴ Ibid.

⁴⁶⁵ Ibid.

Il y a enfin un algorithme induit selon lequel si cette bonne autogestion continue la vie dans les abris et l'organisation de la vie dans la partie de repli sera facilitée grâce à la bonne volonté des évacués.

Ainsi le Chief Minister énonce-t-il la prescription suivante : « *Ce que j'espère est que tous les individus hébergés vont coopérer avec les gérants de leurs abris* ». ⁴⁶⁶

Il n'y a d'ailleurs pas mention d'éventuels cas où cette autogestion se passerait mal.

Au niveau de la construction d'abris additionnels, le Chief Minister déclare : « *Nous avons déjà commandé des constructions en provenance des États-Unis. Nous espérons que ces constructions seront sur l'île ou seront envoyées vers mi-janvier. Il reste les bâtiments avec une structure en acier et un revêtement en aluminium. Dans l'éventualité où nous aurions à utiliser ces installations après janvier, nous aurons des équipements plus acceptables dans le Nord de Montserrat* ». ⁴⁶⁷

Les nouvelles constructions seront donc fournies par la coopération avec les États-Unis. On trouve la mention d'un dialogue direct entre les deux nations : avec notamment l'expression « nous avons commandé » sans intervention tierce.

Cependant il précise que le gouvernement attend toujours « *la décision finale du gouvernement Britannique au sujet du financement de ces bâtiments* ». ⁴⁶⁸ Dans le discours, l'absence des nouveaux abris pourrait être donc en partie imputable au refus de financement du Royaume-Uni.

Nous avons donc un discours ambivalent où malgré la présence d'une action présentée comme indépendante du gouvernement, celle-ci reste limitée par les contraintes de financement et de coopération avec le gouvernement britannique.

Au sujet des bâtiments eux-mêmes, on laisse entendre que les structures en acier avec un revêtement en aluminium ne rentrent pas dans les critères d'acceptabilité. Cet élément fait référence au conflit entre le souci du gouvernement britannique de choisir des abris peu chers et rapidement mis en place et la volonté du gouvernement Montserratien de choisir un autre

⁴⁶⁶ Ibid.

⁴⁶⁷ Ibid.

⁴⁶⁸ Ibid.

type d'abri, potentiellement plus coûteux et moins provisoire, les abris en aluminium étant jugés chauds et peu pratiques.⁴⁶⁹

Or, le Chief Minister remet en cause l'intangibilité de la dépendance financière au Royaume Uni en ajoutant : « *Mais j'aimerais dire une chose : Je pense que les Montserratiens reconnaîtront qu'il est grand temps que nous arrêtons les pas en avant et en arrière au sujet de ces constructions et s'il s'avère que le gouvernement britannique ne souhaite pas accepter de payer pour ces abris, nous Montserratiens, en tant que le peuple fier que nous sommes, passeront à autre chose et achèteront ces bâtiments avec ou sans l'aide du Gouvernement Britannique.* »⁴⁷⁰

Il continue en disant qu'il sait « *qu'une telle chose provoquera des réactions* » mais qu'en tant que « *Chief Minister de ce pays* » il pense « *qu'il est nécessaire d'accepter des choses qui ne correspondent pas aux standards minimums du fait de la crise* ». ⁴⁷¹

Ici on revient malgré tout à l'algorithme selon lequel le contexte de crise justifie le recours à des solutions correspondant à des attentes revues à la baisse.

Cette justification est reprise quant au problème de la mise en place d'une décharge à Little Bay, qui a soulevé la colère des environnementalistes. Aussi le Chief Minister prend acte de la polémique en reconnaissant que « *des inquiétudes ont été exprimées en ce qui concerne l'installation d'une décharge temporaire dans une portion du domaine de Little Bay.* »

S'il justifie le projet par le fait que l'épidémie de dengue soit devenue une « *priorité* », et qu'il faut donc s'assurer que les déchets restent « *à un niveau acceptable* », il précise qu'il faut se rappeler que la terre de White où se trouve la décharge originelle est hors limite à cause du « *haut niveau d'alerte de ce côté de l'île* » et on ne peut « *demandeur aux camionneurs de s'y rendre* ».

On retrouve également un scénario pessimiste selon lequel si les montserratiens ne suivent pas les consignes et ne participent pas à la bonne gestion de la nouvelle décharge, la politique publique échouera et la catastrophe environnementale redoutée sera alors possible.⁴⁷²

⁴⁶⁹ CLAY, E., et al., An Evaluation of HMG's Response to the Montserrat Volcanic Emergency, Evaluation Report EV635, DFID. Décembre 1999.

⁴⁷⁰ Government Information Service, Press Summary, Radio Address to the Nation 8PM, Thursday, December 14, 1995.

⁴⁷¹ Ibid.

Au niveau du volet économique de la vie de l'île, la priorité est le soutien de la société civile et publique par les partenaires commerciaux au niveau local. On renvoie l'impression au public que le système bancaire peut appuyer le financement des aides aux évacués.

Ainsi le Chief Minister déclare-t-il : « *Hier nous avons eu un rendez-vous avec les banquiers commerciaux à Montserrat. Nous cherchons à fournir une assistance aux individus relogés qui ont des hypothèques et qui sont encore en train de verser un loyer ou ont des dépenses supplémentaires à cause du relogement* ». « *Tous les managers de banque sont d'accord, et la Royal Bank avait un directeur présent, et ils sont tous d'accord sur le fait qu'ils veulent mettre en place un mécanisme pour aider les individus qui ont des difficultés à rembourser leurs prêts à cause de l'exercice de relogement (...) J'espère que les membres du Secteur Public tireront avantage de cette offre des banques commerciales telle qu'elle a été négociée par le Gouvernement de Montserrat* ». ⁴⁷³

Dans la même logique selon laquelle la réorganisation de la nouvelle vie sur Montserrat repose en partie sur la débrouillardise et la bonne volonté du peuple Montserrarien, le Chief Minister « *souhaite complimenter les entrepreneurs pour leur réaction* » pendant la période de crise car ils « *n'ont pas épargné leur peine pour rétablir leurs commerces dans la nouvelle cité de Montserrat, qui va de Cork Hill jusqu'à Saint John's* » et que leur communauté a su se rassembler « *pour assurer que la vie sur Montserrat continue* ».

Nous retrouvons ici la stratégie du « compliment bon point ». Un bon comportement entraîne des félicitations publiques.

Ces remerciements vont aussi aux personnes restées en zone dangereuse à cause de leur profession :

Ainsi, le Chief Minister adresse « *un remerciement spécial* » aux personnes réquisitionnées pour travailler « *dans le site industriel de Plymouth* ». Ces travailleurs sont présentés comme ceux qui sauvegardent ce qu'il reste du fonctionnement des infrastructures dans l'ancienne capitale et ses environs, en risquant leur vie et en faisant « *un travail formidable* » pour «

⁴⁷² Ibid.

⁴⁷³ Ibid.

*s'assurer » que chaque Montserratien « de ce côté de l'île puisse bénéficier de leur service qui est mis en place depuis Plymouth ».*⁴⁷⁴

Après avoir remercié les groupes issus de la société civile et des services publics jugés utiles à la bonne gestion de la crise, le Chief Minister revient à l'algorithme selon lequel le succès de la gestion de crise repose sur l'effort social. Les montserratiens se sont bien débrouillés, mais « *bien sûr, il ne faut pas relâcher l'effort* ». Reuben Meade pose un algorithme de réussite en ces termes « *Nous devons être un peu plus consciencieux dans certains de nos arrangements pour créer une efficience accrue* ». La société civile est ainsi pleinement assimilée à la mise en œuvre de la gestion de la crise par l'emploi du « nous » (*us*), et rendue coresponsable du résultat. On note que les éventuels dysfonctionnements ne sont pas directement mentionnés.

Au niveau du tourisme, l'amélioration du réseau provisoire de transports et le fait que les touristes continuent à venir sur l'île malgré la crise sont présentés comme la garantie que l'industrie ne va pas mourir. Une mention à l'effort commun est encore faite car le Chief Minister qui estime que c'est « *tous ensemble* », que les étrangers « *amis* » et montserratiens pourront « *porter ce pays plus loin* ». ⁴⁷⁵

On cherche déjà des solutions alternatives à l'utilisation du port principal, ce qui laisse miroiter que celui-ci risque d'être indisponible à moyen ou long terme :

Ainsi selon le Chief Minister, le gouvernement de Montserrat est à la recherche d'infrastructures portuaires alternatives. C'est le port de Old Road Bay qui a été déclaré port alternatif « *le temps de la crise actuelle* ». ⁴⁷⁶

De plus Reuben Meade avance un algorithme selon lequel les solutions d'urgences, (qui avaient à cette phase de la crise la préférence du gouvernement britannique) ne sont pas des solutions viables en évoquant le cas de la décharge temporaire de Little Bay à ses débuts. En effet, il y a selon lui urgence de se décider en faveur d'une infrastructure qui permette une projection au-delà de la situation immédiate. Il mentionne en effet un plan de développement « à long terme ». Nous ne sommes plus ici dans le registre du temporaire.

Enfin, la nécessité d'une surveillance au niveau local est consacrée par le projet de mise en place du Montserrat Volcano Observatory (MVO).

⁴⁷⁴ Ibid.

⁴⁷⁵ Ibid.

⁴⁷⁶ Ibid.

On note que le Chief Minister met en avant le fait que le personnel de l'observatoire sera en partie composé de Montserratiens qui sont « *actuellement en formation au Montserrat Volcano Observatory temporaire* ». Une importance est donc accordée à l'emploi des montserratiens dans cette structure. Les « *volontaires locaux* » travaillant au MVO temporaire sous le « *leadership* » du professeur William Ambeh sont d'ailleurs explicitement remerciés pour leur « *excellent travail* », sans oublier le « *reste de l'équipe de scientifiques* » et tous ceux qui sont venus prêter leur aide. Dans la continuité de l'image de « peuple débrouillard et courageux » attribuée aux Montserratiens, il ajoute que les locaux ont « *rapidement assimilé l'expertise* ». ⁴⁷⁷ La nouvelle structure est donc locale à double titre : au niveau de son emplacement géographique mais aussi au niveau de la composition de son personnel.

Reuben Meade se dit « *extrêmement fier* » ⁴⁷⁸ du fait que les volontaires risquent leur vie pour assister les scientifiques, reprenant l'image du brave volontaire qui fait écho à celle du brave fonctionnaire (personnel réquisitionné).

En effet, le profil de partenaire à la gestion de crise idéal est celui du Montserratiens motivé par l'amour pour sa patrie.

Ainsi le Chief Minister félicite-t-il une association, la *Killer-ONE team*, pour son travail en précisant qu'ils ne l'ont pas fait « *pour l'argent* », mais « *par amour pour ce pays* ».

Le projet de réaménagement de la partie sûre de l'île est consacré par la décentralisation d'un « *assez grand nombre d'activités clés* » pris en charge par la Physical Planning Unit.

Le partenariat avec les acteurs économiques locaux comme la MONLEC (pour la partie décentralisation des activités) et avec des organismes bancaires dont l'un est européen (European Investment Bank) et l'autre caribéen (Caribbean Development Bank) ; est mis en avant, dans une période où le gouvernement Montserratiens cherchait de l'aide extérieure au gouvernement britannique.

Le tourisme est considéré comme une activité clé pour la relance économique : Ainsi le projet de mise en bouteille d'eau potable est l'occasion de rappeler que malgré les conditions difficiles il y avait une réserve d'eau suffisante pour subvenir aux besoins des montserratiens

⁴⁷⁷ Ibid.

⁴⁷⁸ Ibid.

« *même avec l'expansion des zones hôtelières* » en cours sur Montserrat. La poursuite active de l'activité touristique est donc perçue comme une priorité.

Dans le rapport du 14 décembre 1995 une partie du débat est d'ailleurs regroupée sous le titre « *Economic revitalization/tourism* » rattachant le tourisme à la question de la relance économique de manière inextricable.

La volonté d'une vision à long terme est claire avec la mention que le gouvernement continue « *de tenir des discussions* » avec les partenaires « *sur les plans de relance économique à long terme* ». ⁴⁷⁹ En ce qui concerne cette relance, le Chief Minister affirme que « *clairement* » il faudra reconsidérer l'approche de la planification dans ce sens.

Il encourage « *malgré tout* » les touristes à venir, en affirmant que « *tant que (les montserratiens) seront là, ils seront les bienvenus* ». ⁴⁸⁰ Cette hospitalité montserratiennne est selon lui la raison pour laquelle les touristes reviennent.

On retrouve ainsi la mention de l'importance des qualités du peuple de Montserrat dans l'optique de la réussite de la relance économique : en effet en étant « *positif dans tout* » ce qu'ils font, les montserratiens pourront sortir leur île de la crise.

Il consacre la viabilité d'une attitude positive comme instrument de politique publique en tenant ces propos : « *Si nous nous disons que nous pouvons le faire et que nous concentrons nos esprits sur le fait que nous pouvons le faire, alors nous le ferons* ». ⁴⁸¹

« *Nous laisserons de côté les choses que nous ne pouvons pas changer mais nous chercherons à contourner tout obstacle pour nous assurer que nous pouvons développer ce pays, créer de l'emploi pour notre peuple et malgré la situation volcanique nous ne perdrons pas l'espoir, nous continuerons à pousser, interroger, négocier avec différents organismes, ainsi qu'avec le secteur privé* ». ⁴⁸²

Nous avons ici un condensé des algorithmes décrivant le programme de relance économique. On note une volonté d'émancipation de l'aide exclusive britannique.

⁴⁷⁹ Ibid.

⁴⁸⁰ Ibid.

⁴⁸¹ Ibid.

⁴⁸² Ibid.

Il poursuit en décrivant une attitude positive comme garantie de réussite des programmes : « *Si nous sommes positifs et que votre gouvernement est positif, nous aurons des résultats positifs* ». « *Souvenons-nous que notre avenir à long terme est assuré avec l'aide de Dieu* ». ⁴⁸³

Ici nous avons une première référence directe à l'affirmation selon laquelle Dieu protège Montserrat. Cette protection est présentée comme la raison pour laquelle l'île pourra se relever de la crise.

Au niveau des finances et du budget, il y a une anticipation sur l'année 1996 qui sera « *difficile* ». La situation économique est directement liée à la situation volcanique car « *les choses allaient assez bien en 1995 avant le commencement ou l'aggravation de l'activité volcanique* ». ⁴⁸⁴

Un scénario optimiste est néanmoins présenté : le Chief Minister est « *confiant* » que l'île pourra traverser l'année 1996. Le programme GRANT-IN-AID (proposé par le gouvernement britannique) est alors jugé comme une solution qui ferait régresser Montserrat, ce que croit le Chief Minister en sa qualité de ministre des finances. Il pense néanmoins que la négociation d'autres options avec le gouvernement britannique est possible. Le gouvernement de Montserrat est donc symboliquement présenté comme un partenaire ayant une puissance de négociation égale à celle de son homologue anglais, tempérant ainsi la dépendance de fait dans le discours.

Une des options alternatives dont le gouvernement de Montserrat voudrait discuter avec son homologue britannique est le recours à l'aide du Fonds monétaire international (FMI), dont le Chief Minister est conscient de la mauvaise réputation, faisant sans doute référence à des critiques ou anticipant ces dernières. Le Chief Minister exprime le souhait de se tourner vers l'espace caribéen avec notamment la Caribbean Development Bank, la Eastern Caribbean Central Bank et le secrétariat des affaires économiques de l'OECS.

En effet les approches précédentes sont présentées comme obsolètes. Le Chief Minister invite enfin le gouvernement britannique à un partenariat caractérisé par une volonté de coopérer réciproque. Il est induit que le gouvernement britannique doit accepter le fait d'être à l'écoute

⁴⁸³ Ibid.

⁴⁸⁴ Ibid.

du gouvernement de Montserrat en le laissant « *l'assister dans la participation à un processus de développement* ». ⁴⁸⁵

Le Chief Minister avance l'affirmation selon laquelle l'innovation est la clé pour se sortir des contraintes budgétaires et du programme GRANT-IN-AID ainsi que la volonté de faire des compromis.

Cette notion de discussion compliquée avec le gouvernement britannique se retrouve au niveau de la construction d'un éventuel nouvel aéroport W.H Bramble. Le Chief Minister affirme que la solution préférée par le gouvernement de Montserrat n'a pas été la solution retenue mais qu'une solution alternative et recommandée par les consultants a été adoptée par consensus.

Il explique : « *Beaucoup de choses ont été dites au sujet du nouvel aéroport Bramble, nous avons eu d'amples discussions avec les organismes de financement. La banque caribéenne de développement, la banque d'investissement européenne et le gouvernement britannique, l'Union européenne, ont tous été impliqués dans les discussions ici à Montserrat à la conclusion du sommet de l'Union Européenne, qui a été un grand succès à Montserrat* ». ⁴⁸⁶

Lors de la présentation des négociations à propos des différentes options pour la construction d'un nouvel aéroport, on peut voir que le Chief Minister indique clairement que le gouvernement britannique et les partenaires n'ont pas laissé autant de marge de manœuvre que le gouvernement de Montserrat l'aurait souhaité : ainsi emploie-t-il la tournure de phrase : « *Nous avons été mis dans la situation dans laquelle nous préférons ce que nous appellerons l'option B* », option qui « *aurait coûté 78 millions de dollars* » mais que « *tous les bailleurs de fonds* » auraient refusé de financer. Il y a aussi une volonté de montrer que les discussions ont été « *longues* ». ⁴⁸⁷

Cette notion d'encadrement non désiré introduit la tension dramatique selon laquelle les bailleurs de fonds « *avec une différence de 13 millions de dollars* », ne voulaient pas financer l'option préférée si le gouvernement de Montserrat n'acceptait pas « *l'option A* ». Le Chief Minister explique ensuite pourquoi cette option, coûtant 65 millions de dollars, bien que non

⁴⁸⁵ Ibid.

⁴⁸⁶ Ibid.

⁴⁸⁷ Ibid.

désirée ne serait pas une si mauvaise idée, notamment le fait qu'elle serait presque entièrement financée avec des fonds d'aide ne nécessitant pas un remboursement.

Le Chief Minister affirme ensuite qu'il serait mauvais de faire les bailleurs de fonds investir 78 millions de dollars et de les forcer à adopter une option autre que celle qu'ils préfèrent.

Il n'oublie cependant pas la légitimité locale et compte porter le projet devant la *House* et le *Legislative Council* tout en précisant que les chambres lui seront favorables.

Les détails de l'option B ne sont pas indiqués et les raisons pour lesquelles elle apparaissait préférable ne sont pas précisées hormis la présence d'annexes.

Ainsi, nous avons un paradoxe : les dictats de la volonté des bailleurs de fonds sont une contrainte certes, mais servent aussi à justifier le choix des options retenues. Ce paradoxe fait écho à la politique du « bien pour les circonstances », présente dans le discours pendant cette période de la crise.

Pendant ce temps, le volcan ne semble pas s'apaiser. A la fin de l'année 1995, « *Le niveau d'activité volcanique a atteint un degré tel que les scientifiques n'ont pas pu exclure la possibilité de coulées pyroclastiques dans l'Est de l'île* ». ⁴⁸⁸

Les scientifiques estimaient « *qu'il y avait environ 5% de chances qu'une éruption importante survienne dans les 3 à 7 jours, qui aurait pu affecter Plymouth, les villages du Sud-Ouest et à travers le couloir central* ». ⁴⁸⁹

Dans un fax retransmis par le bureau d'information du gouvernement dans le bulletin du 28 décembre, le Chief Minister confirme que la priorité affichée est définie par la protection des vies humaines, car « *la vie de chaque Montserratien est d'une importance capitale* » et il est hors de question « *de parier avec les vies de nos citoyens* ». L'option où on prend le risque de ne pas évacuer est donc associée à un pari dont l'enjeu serait les vies humaines, ce qui est alors présenté comme inacceptable. Ainsi « *quand les scientifiques ont informé le gouvernement de l'aggravation de la situation au début de décembre, une évacuation des personnes de Plymouth Est jusqu'à Long Ground et le Sud de Saint Patrick a été immédiatement ordonnée* ». Les scientifiques sont, selon la logique présente depuis le début

⁴⁸⁸ Government Information Service, *Volcano Alert Stepped Down From Red to Upper Orange, Thursday , December 28, 1995.*

⁴⁸⁹ Ibid.

de la crise, présentés comme le moteur de la décision. L'hospitalité et la bonne volonté des Montserratiens et par extension de la sécurité civile sont présentées comme la garantie du succès de l'évacuation. On précise que ces derniers « *travaillent 24 heures sur 24* » tandis que « *le pays* » fait de son mieux pour profiter de Noël.

Nous avons dans le cas de la Guadeloupe et de Montserrat deux stratégies de communication différentes qui semblent fortement influencées par les types de gouvernance dont les territoires ont hérité. Ainsi dans le cas guadeloupéen, l'État est le principal acteur de la gestion de crise. Il se charge de tout, de la gestion administrative, à l'organisation de la vie civile. L'expertise est un moyen important de rationalisation de la décision, mais l'expert n'est pas présenté comme un décideur dont l'autorité publique consacre les décisions. Dans le cas de Montserrat nous trouvons un système quelque peu inverse. L'île connaît une organisation socio-politique caractérisée par une forte autonomie de la société civile et un faible interventionnisme de l'appareil étatique. En conséquence, la stratégie discursive des autorités, notamment le Chief Minister, semble en cohérence avec cette caractéristique. Ainsi l'autorité publique enclenche une dynamique de coresponsabilité avec la population et les acteurs civils économiques et sociaux. La société civile est donc mise à contribution pour gérer la crise en concurrence avec les autorités de façon très nette dans le discours.

Nous verrons que toute proportion temporelle gardée, les stratégies de communication ne resteront pas figées le long de la crise.

En ce qui concerne le cas Montserraten, l'année 1996 constituera un tournant au niveau de la stratégie discursive des autorités. En ce qui concerne notre autre cas d'étude, la crise de 1976, nous constatons également un changement important de la dynamique discursive avec la survenance de la polémique frappant l'expertise.

Chapitre 2 : L'adaptation du discours : la gestion de crise, un enjeu politique.

Dans le cas de la Guadeloupe, l'expert, dont le savoir était surtout présenté comme un outil de rationalisation retrouve symboliquement sa place d'aide à la décision (1). Dans le cas de Montserrat, nous avons jusqu'ici un certain retrait de l'administration, qui mettait en avant d'autres acteurs notamment les experts et la société civile elle-même. Cette dynamique évoluera au fur et à mesure que la crise avancera. En effet pour s'adapter aux exigences de la légitimité politique des décisions, l'administration se mettra en avant pour donner l'impression qu'elle prend les choses en main (2).

1) La mise en avant de l'expertise en tant que pivot de la décision en Guadeloupe.

Petit à petit, la légitimité des autorités à véhiculer un discours du risque sera remise en cause. Au plus fort de la polémique scientifique la figure de l'expert s'impose en arme symbolique, utilisée par l'opposition politique et par les autorités préfectorales. L'expertise, plus que la gestion elle-même devient le pivot des processus de légitimation.

Nous verrons comment l'expert sera utilisé en tant que figure symbolique comme « garde-fou » contre les remises en cause de l'action publique. Le discours de l'expert est également modulé selon la perception du danger que l'on souhaite véhiculer. Au cœur de la polémique les autorités essaieront de détacher l'expertise de la querelle avant d'en faire l'élément clé de la légitimation de l'action publique en vue d'une réactivation de la zone évacuée.

Ainsi dans un premier temps l'expert est utilisé pour transmettre et assurer la pérennité d'un certain récit du risque que l'on veut transmettre aux populations (A). Cette stratégie sera particulièrement utile quand la rationalité des autorités sera sévèrement attaquée. L'expertise sera mise de côté de façon à la canaliser et neutraliser son potentiel polémique. L'expert reviendra sur les devants de la scène en tant qu'arbitre du bien-fondé de la décision (B).

A) L'instrumentalisation de la figure de l'expert pour maintenir une perception du danger : l'exemple des conférences du 30, 31 août et 1^{er} septembre.

Le 29 août Haroun Tazieff revient en Guadeloupe sans prévenir au préalable les autorités et ceci malgré « *des pressions qui s'exerçaient (sur lui) depuis Paris* ». ⁴⁹⁰ A son arrivée il critique aussitôt la gestion de la crise et s'attaque aux moyens de surveillance du volcan en les qualifiant de « ridicules » par rapport à la complexité du phénomène. Il remet en cause le fait que la volcanologie puisse être une science exacte, et ainsi, par extension, la légitimité de l'expertise comme aide à la décision. Il remet à nouveau en cause le caractère irréversible du phénomène et déclare à la presse : « *J'ai lu cela dans la presse, je n'ai pas compris ce que cela signifiait* ». « *La volcanologie est une science, qui, comme la médecine, demande beaucoup de doigté, d'habitude, d'expérience du terrain. La lecture et l'étude en laboratoire ne suffisent pas* ». ⁴⁹¹ Nous retrouvons ici le nœud de la confrontation entre deux visions scientifiques de la volcanologie au cœur de la polémique. Ainsi : la volcanologie de terrain, portée par Haroun Tazieff, est opposée à la volcanologie de laboratoire, représentée par Claude Allègre et par extension par Robert Brousse.

Il critiquera d'ailleurs ce dernier, qui selon lui a manqué de sang-froid, et plus généralement le reste de l'équipe pour avoir suivi son jugement et cédé à la panique.

Toutefois le volcan se manifestera de façon inattendue et spectaculaire. Le 30 août à 10h31 Haroun Tazieff et un groupe de membres de l'équipe dont Claude Allègre, se retrouvent prisonniers sous le feu d'une violente éruption phréatique. L'enfer se déchaîne au sommet de la Soufrière. Des blocs de plusieurs tonnes s'abattent sur les scientifiques. Par « miracle » il n'y aura que des blessés légers.

On remarque qu'après cet événement marquant la figure de l'expert reviendra de plus belle au cœur des stratégies de légitimation, avec une optique différente.

À la conférence de presse qui suit le 30 août au soir, le ton est pessimiste. Si les figures éminentes sont mises en avant, cette fois, une partie de l'équipe est présente. On retrouve

⁴⁹⁰ TAZIEFF, H. *La Soufrière et autres volcans, la volcanologie en danger*. Flammarion ed., 1978, p.13.

⁴⁹¹ *Le Monde*, 31 août 1976.

alors une configuration proche de celle qui a été utilisée pour encourager les populations à évacuer.

Pendant cette conférence, on observe dans un premier temps une sorte de neutralisation des arguments présentés par Haroun Tazieff pour dénoncer les conclusions majoritaires.

Ainsi Claude Allègre, se servira d'ailleurs des arguments de Tazieff, mais au service d'un tout autre discours. L'argument de l'impossibilité d'une exactitude mathématique, la science étant limitée, est utilisé par le directeur de l'I.P.G. pour préconiser la prudence.

Il précise à propos du caractère irréversible du phénomène, qu'il l'est, dans la mesure où il a un commencement et une issue, que la science ne peut prédire avec exactitude. Il affirme que certes, personne ne peut prédire une éruption, mais que tout le monde, (à l'exception d'Haroun Tazieff), s'accorde pour dire que la situation est sérieuse.⁴⁹²

Il revient ensuite sur la violence de l'incident, dont Haroun Tazieff avait relativisé la portée malgré son caractère impressionnant. Allègre estime que la violence de l'éruption est un indicateur de la violence potentielle d'une éruption à capacité maximale. La tension dramatique est donc différente, car il y a une projection vers un « scénario apocalyptique »⁴⁹³ Haroun Tazieff en revanche avait atténué l'impact de la manifestation en la cantonnant à son échelle temporelle et spatiale. Pour Allègre il s'agit « *du phénomène le plus important depuis le début de la crise* ». Il anthropomorphise le volcan en lui attribuant une personnalité : il est « vicieux », et imprévisible car « *au moment où il se calme ça pète* ». ⁴⁹⁴ On retrouve ici l'image d'un volcan « boxeur » utilisée par le préfet quelques jours auparavant.

L'accent est ensuite mis sur les moyens de surveillance. Oui, il y a danger, mais « *La soufrière est le volcan le mieux surveillé du monde* » ⁴⁹⁵. Les retards dans le déblocage de fonds sont attribués aux périodes de vacances, à cause de l'absence du personnel des laboratoires universitaires. En ce qui concerne le volcan Claude Allègre détaille l'hypothèse d'une évolution grave : « *Le magma se solidifie sous la forme de billes de verre. Quand il y a*

⁴⁹² LOUBAT, B.; and PISTOLESI-LAFONT, A.,. *La Soufrière à qui la faute*. Presse de la Cité ed. Paris: , 1977

⁴⁹³ Au sens de C. Radaelli

⁴⁹⁴ LOUBAT, B.; and PISTOLESI-LAFONT, A.,. *La Soufrière à qui la faute*. Presse de la Cité ed. Paris: , 1977,p.129.

⁴⁹⁵ Ibid., p.104.

des projections ce verre sort ». De plus « *le 16 août, la proportion a crû cette fois, il y a des billes à 100 %, ce qui indique que le magma est tout prêt* ». ⁴⁹⁶

Pour asseoir encore la légitimité de l'urgence contestée, le géochimiste évoquera les conclusions de scientifiques étrangers. En effet selon lui « *les experts étrangers ont eux aussi exprimé le même avis* ». Nous avons ainsi un discours porteur d'un algorithme légitimateur : « Les experts étrangers sont d'accord, donc les conclusions sont légitimes ». Cet algorithme est associé selon toute vraisemblance à la norme selon laquelle les experts étrangers sont neutres. Cette stratégie reviendra souvent dans le discours des autorités pendant cette période de polémique scientifique.

Après la présentation des faits scientifiques, on laisse la parole aux rescapés. Leur récit vient de fait appuyer la tension dramatique.

L'expert étranger, John Tomblin témoigne de son impression jusqu'ici : « *Depuis 15 ans, j'ai vu peu d'éruptions. J'ai eu confiance cette fois. L'activité était trop forte et j'ai cru à une explosion dans les 12 heures, le 15 août. Pour le verre, je crois qu'il y a beaucoup de matériel frais effectivement !* ». ⁴⁹⁷

Après l'expert étranger l'expert guadeloupéen vient corroborer une interprétation pessimiste des manifestations. Il évoque la force de l'activité sismique et la présence d'éléments fins dans les cendres.

Robert Brousse poursuivra la défense d'un récit pessimiste en consacrant une approche qui tranche avec l'objectivité induite par la rationalité scientifique, point d'attaque d'Haroun Tazieff et des acteurs se prévalant des critiques de ce dernier.

Si l'on ne peut pas juger du degré de stratégie consciente à l'œuvre, on note que Robert Brousse emprunte le registre de l'émotionnel et du subjectif pour déployer son argumentation.

Il déclarera, se livrant presque à « cœur ouvert » : « *Lorsque je suis arrivé ici, délégué par Monsieur Aubert, et demandé par Monsieur le préfet, je me suis trouvé devant une situation rare qui consistait à vivre au jour le jour un évènement qui présentait un caractère tout à fait nouveau, un caractère humain. Il y avait un volcan avec 70000 personnes à ses pieds. Il n'était pas question, dans un tel cas, de faire une longue réflexion sur l'évènement. J'ai eu la*

⁴⁹⁶ Ibid.,p.130.

⁴⁹⁷ Ibid.

*chance d'avoir à mes côtés le docteur Tomblin que Monsieur Tazieff avait très justement recommandé auprès de Mr le préfet. Nous avons partagé nos conclusions. Nous avons vécu une aventure exceptionnelle, au sens noble du terme. Je pars. Si le besoin s'en fait sentir, je suis prêt à revenir ».*⁴⁹⁸

Nous sommes ici en présence d'un discours justifié par le consensus d'une équipe présentée comme compétente selon des critères objectifs. Toutefois nous avons également l'irruption d'une nouvelle forme d'argumentaire. On fait appel à quelque chose de plus difficilement attaquant : le bon sens.

Aussi, l'expert assume pleinement la responsabilité de ses décisions, se présentant comme un décideur. Surtout un enjeu de taille apparaît : l'enjeu humain. L'expert s'approprie ainsi une attitude de précaution que l'on pouvait jusqu'ici surtout trouver dans le discours des autorités.

A l'instar de John Tomblin, Richard Fiske déclare qu'il n'aimerait pas vivre aux pieds du volcan.⁴⁹⁹ Lors d'une conférence de presse le 9 septembre le scientifique de l'USGS affirmera, dans la même ligne discursive « *Jamais je ne prendrai le risque de vivre avec ma famille sous ce volcan* ». ⁵⁰⁰ Nous sommes pleinement dans le registre du subjectif.

Haroun Tazieff, quant à lui tranche avec le ton ambiant en restant dans la neutralité, dans une rationalité scientifique dépouillée des enjeux de la décision. Il répond aux journalistes présents : « *Je ne suis pas en possession de tous les éléments pour l'instant, mais l'équipe des gaz se trouvait au col de l'échelle et ils pourront, mieux que moi, vous expliquer ce qu'ils ont vu !* » Sa collaboratrice Rose-Marie Chevrier se concentrera elle aussi strictement sur les données scientifiques et ses observations directes. ⁵⁰¹ Haroun Tazieff avait présenté la même ligne discursive face aux journalistes à sa sortie de l'hôpital : il affirma : « *Je n'ai pas eu le temps de voir tout ce qui se passe là-haut. Le volcan ne l'a pas voulu. Je n'ai donc pas aujourd'hui le droit de parler de l'évolution du phénomène éruptif* ». ⁵⁰²

⁴⁹⁸ Ibid. p.131.

⁴⁹⁹ Ibid. p.129.

⁵⁰⁰ LOUIS SIDNEY, H. Volcan de la Soufrière en Guadeloupe, Les événements de 1976. Livre Blanc de la Préfecture de la Guadeloupe. Janvier 1977, p.42.

⁵⁰¹ LOUBAT, B.; and PISTOLESI-LAFONT, A., *La Soufrière à qui la faute*. Presse de la Cité ed. Paris: , 1977,p 128.

⁵⁰² *Le Monde*, 1 septembre 1976.

À la sortie de la conférence de presse Tazieff reviendra à son discours polémique en dénonçant le fait que les scientifiques doivent travailler avec « *des moyens ridiculement mesquins* » alors qu'on leur demandait de livrer un pronostic qui exigerait des moyens colossaux ». Guy Aubert, alors directeur de l'INAG aurait mis fin à cette intervention en s'adressant aux journalistes qui interviewaient Haroun Tazieff : « *Monsieur Tazieff est très fatigué, il a été choqué ce matin sur le volcan. Il faut remettre à plus tard cette interview... nous allons le déposer à son hôtel* ». ⁵⁰³

La conférence donnée le 31 août se caractérisera ouvertement par la mise en avant de la subjectivité des experts. Les scientifiques deviennent les témoins de la dangerosité du volcan et des premières victimes à part entière.

Le préfet déclare aux journalistes : « *Hier les experts ont été choqués dans le sens du traumatisme, ils n'ont pas bien eu le temps de réfléchir, ils se sont vus mourir les uns et les autres. Ils sont venus me voir, en me disant monsieur le préfet, nous ne voulons pas voir minimiser les événements d'hier parce que nous l'avons vu par le bout de l'expérience vécue, (...) ils ont eu l'impression, et cela reste à confirmer, qu'il y a une nouvelle progression qui s'est faite et, m'ont-ils dit, nous pensons qu'il s'agissait d'une éruption phréatique, nous pensons maintenant qu'il s'agit d'une éruption magmatique* ». ⁵⁰⁴

L'expérience des experts est ici utilisée comme preuve du scénario apocalyptique projeté par les autorités. Si même les experts, au regard de ce qu'ils ont vécu au sommet, trouvent que le volcan est dangereux, alors le danger existe.

Tous les experts seraient d'accord sur le sujet, selon le préfet. Cela était sans compter sur la présence d'Haroun Tazieff. En entendant les propos du préfet, le volcanologue se serait écrié : « *Non !* » « *Même si tout à coup le volcan se met à vomir des pierres, et même si ces pierres sont incandescentes, on vous a fait un cinéma entre explosion phréatique et magmatique. C'est ridicule...C'est absolument de l'ignorance !* ». Il poursuit : « *L'explosion magmatique n'est pas plus dangereuse que l'explosion phréatique, l'une des pires catastrophes que l'on ait connu ces cent dernières années c'est une explosion phréatique, c'est une explosion de vapeur, celle du Krakatoa en 1883, donc même s'il y a de l'incandescence il ne faut pas avoir*

⁵⁰³Op. Cit., p.131.

⁵⁰⁴ Enregistrement Radio Jumbo de Jean-Claude Arousseau de la conférence de presse du 1^{er} septembre 76.

peur ». ⁵⁰⁵ Nous avons ici une remise en cause d'un des algorithmes clés en faveur d'une aggravation de la situation : l'éruption à venir sera magmatique donc dangereuse.

Suite à cette intervention le préfet s'éloigne du diagnostic scientifique et met en avant ses responsabilités de préfet.

Michel Feuillard prend lui position en faveur du principe de précaution, au nom de sa conscience de guadeloupéen. Il déclare : « *Je suis Guadeloupéen (...), au regard de l'incertitude scientifique de la science volcanique il est impossible de faire courir un risque grave à la population guadeloupéenne* ». ⁵⁰⁶

Le 1^{er} septembre, le préfet revient sur la mésaventure des experts.

Il affirme : « *L'aventure qui est arrivée à 7 experts éminents, courageux, démontre bien, toute proportion gardée ce qui peut se passer pour 72000 personnes. Je ne peux pas, en conscience, sinon je ne serais pas un bon préfet si j'estimais, je m'excuse, que l'administré moyen de Basse-Terre et de Saint-Claude ne peut pas faire des erreurs (...) Il est possible qu'à certains moments, à Saint-Claude ou à Matouba-Papaye, des personnes se laisseraient piéger. Alors quand ce sont des spécialistes qui agissent dans le cadre de leurs responsabilités, et monsieur Tazieff a l'habitude de prendre des risques, comme toutes les personnes qui sont ici ...moi personnellement je peux dire à certaines personnes : assumez le risque que vous prenez, mais je ne peux pas faire assumer à l'administré un risque qu'il n'est pas en mesure de prendre* ». ⁵⁰⁷

Nous trouvons dans cette intervention une distinction entre initié et profane au service du principe de précaution. En effet, si l'initié, à savoir l'expert, s'est laissé piégé au sommet du volcan faute de ne pas avoir suffisamment estimé le risque, on ne peut demander au profane, à savoir l'administré, de prendre des risques en toute connaissance de cause. Surtout, en sa qualité de préfet, responsable de la sécurité des citoyens, Jean-Claude Aurousseau ne peut permettre une telle chose.

En conséquence, nous avons avec ces exemples de conférences, contrairement aux conférences précédentes une modulation du discours de l'expert en fonction du récit du risque

⁵⁰⁵ Enregistrement radio Jumbo de Haroun Tazieff de la conférence de presse du 1^{er} septembre 76

⁵⁰⁶ LOUBAT, B.; and PISTOLESI-LAFONT, A.,. *La Soufrière à qui la faute ?*. Presse de la Cité ed. Paris: , 1977,p.134.

⁵⁰⁷ Enregistrement radio Jumbo du 1^{er} septembre 1976.

destiné aux populations. La remise en cause de la qualité de l'expertise, point central de légitimité jusqu'ici, mettra l'accent sur le principe de précaution. Or, ce principe est associé à l'expert et non à l'administration préfectorale. Le savoir de l'expert, différent du savoir profane, sert de garantie de son bon sens, par extension du bon sens de la décision d'évacuer.

Cette stratégie connaîtra un échec relatif. La polémique est en marche et le climat ne s'apaisera pas.

La politisation de la crise continue malgré le maintien des discussions entre les élus et les experts lors des séances du conseil général à l'instar de celle du 3 septembre. Le discours des autorités n'est plus crédible pour certains.

On observe alors une stratégie de neutralisation de l'expertise, qui sera mise à distance de la polémique. Cette nouvelle figure de l'expert, symboliquement « neutralisée » deviendra un élément clé du dénouement de la crise volcanique.

B) La neutralisation du caractère polémique de l'expertise et le recours à l'arbitrage d'autorités scientifiques étrangères.

Le 9 septembre 1976 consacre l'explosion de la crise de l'expertise aux yeux du public.

Ce jour-là, Radio Jumbo retransmet une interview d'Haroun Tazieff dans laquelle le volcanologue fait des révélations. Il prétend avoir fait l'objet de pressions de la part du gouvernement et de l'I.P.G.P. Il critique au passage la compétence des scientifiques sur place qu'il remet une nouvelle fois en cause. Au Conseil Général des élus font part ouvertement de leurs soupçons : le gouvernement se sert de la crise pour satisfaire des intérêts cachés, quitte à sacrifier Basse-Terre. Claude Allègre est ainsi, dans les théories, de connivence avec le pouvoir. C'est l'indépendance de l'équipe entière qui est remise en cause. Comment les autorités feront-elles face à cette crise de légitimité ?

Dans un premier temps on observe que le préfet se désolidarise des scientifiques pour mettre l'accent sur sa mission administrative : assurer la sécurité des personnes.⁵⁰⁸ Ainsi la politique mise en œuvre par les autorités connaît une mise à distance par rapport à l'expertise. Le préfet introduit les principes de « risque calculé » et de « responsabilité partagée ». On estime que la « *population a appris à vivre avec son volcan* ».⁵⁰⁹

Le profane, à savoir l'administré peut enfin être affranchi du jugement de l'expert et se baser sur sa propre appréciation du danger.

Pendant ce temps, les conseillers généraux prennent la décision d'obtenir le retour d'Haroun Tazieff. Le volcanologue est alors présenté comme le dépositaire de la vérité scientifique et du bon sens.

Le secrétaire d'État aux DOM-TOM⁵¹⁰ visite une nouvelle fois la Guadeloupe accompagné du ministre de l'Éducation René Haby. Une des urgences est en effet le traitement de la rentrée scolaire. Lors de cette visite du 22 au 24 septembre, Olivier Stirn rencontre les élus et s'entretient avec les experts. Les experts participent alors comme nous pouvons le voir au volet symbolique de l'action publique malgré leur discrédit. La politique « du risque calculé et de la responsabilité partagée » sera officiellement adoptée. Le gouvernement a l'intention de rester ferme au milieu de la tempête. Le secrétaire d'État aux DOM-TOM rappelle que le gouvernement gardera la maîtrise de l'orientation de la gestion de crise et que « *les pressions n'auront aucun effet* »⁵¹¹ Malgré la place faite à l'expertise, le politique garde une certaine maîtrise symbolique du processus.

Pour accompagner l'administré dans sa toute nouvelle indépendance, les autorités comptent alors sur l'élaboration de consignes de sécurité et la mise en place de systèmes d'alarme.

Indirectement, le poids du discours des experts se retrouve réduit. Nous sommes en effet dans un système de compromis, avec le maintien du principe de précaution décidé par les autorités,

⁵⁰⁸ LOUBAT, B.; and PISTOLESI-LAFONT, A.,. *La Soufrière à qui la faute ?*. Presse de la Cité ed. Paris: , 1977

⁵⁰⁹ LOUIS SIDNEY, H. Volcan de la Soufrière en Guadeloupe, Les événements de 1976. Livre Blanc de la Préfecture de la Guadeloupe. Janvier 1977, p.43.

⁵¹⁰ Suite au rattachement du secrétariat d'État à l'Outre-Mer suite au rattachement du secrétariat d'État aux départements et territoires d'Outre-Mer à l'occasion du remaniement ministériel intervenu le 26 août 1976, la fonction exacte était « Secrétaire d'État auprès du Ministre de l'Intérieur et de la décentralisation (des départements et territoires d'Outre-Mer) ».

⁵¹¹ *Le Monde*, 25 septembre 1976.

mais aussi avec une « soupape de sécurité » que constitue la politique de risque calculé. Il y a ainsi une sorte de transfert de responsabilité des autorités publiques vers les individus. Cela suppose que l'administration n'est plus responsable de l'orientation des comportements mais n'a qu'un devoir d'information. Toutefois, cette politique restait limitée aux zones partiellement réactivées. Le triangle formé par les villes de Saint Claude, Baillif et Basse-Terre reste interdit sans autorisation spéciale délivrée par la préfecture.

Pendant le séjour des deux ministres l'accent sera mis sur le problème posé par la question de la rentrée scolaire. Les locaux des établissements étaient en effet occupés par les évacués.

Après cette légère atténuation du monopole de l'expert, l'expertise en tant qu'outil symbolique s'éloignera de la polémique entre « Allégristes » et « Tazieffistes » par l'arrivée, le 29 septembre de Léon Steinmetz, sismologue à l'IPG. La nouvelle tête du programme scientifique est en effet une personnalité inconnue du public guadeloupéen. Il n'est pas possible de confirmer un lien direct entre une volonté de s'éloigner de la polémique scientifique et cette nomination, mais elle coïncide avec une évolution de style dans l'expertise dans la communication avec les populations et les comptes-rendus. On essaiera alors de transmettre l'image d'une expertise transparente et objective.

La collaboration avec les scientifiques étrangers est particulièrement mise en avant. La présentation des scientifiques étrangers lors des conférences est presque systématique.⁵¹² La fréquence des conférences de presse diminue d'ailleurs progressivement.⁵¹³

Le 29 septembre Richard Fiske, géologue américain conforte le raisonnement des autorités en estimant que l'évolution du volcan doit effectivement être suivie avec prudence.

Parallèlement, les choses évoluent. Les arguments ayant servi de socle à la décision d'évacuation sont remis en cause petit à petit dans les conclusions d'expertise. Le public sera tenu au courant quand tous les diagnostics convergeront vers cette amélioration en faveur d'une réactivation des zones limitées et interdites.

Le 7 octobre, Léon Steinmetz annonce à la presse que des erreurs dans le diagnostic initial ont été commises. Il n'y avait pas de verre frais dans les cendres. Mais le principe de précaution était nécessaire. Ce principe sera justifié grâce au discours selon lequel le bon sens doit

⁵¹² LOUBAT, B.; and PISTOLESI-LAFONT, A., *La Soufrière à qui la faute?*. Presse de la Cité ed. Paris: , 1977

⁵¹³ LOUIS SIDNEY, H. Volcan de la Soufrière en Guadeloupe, Les événements de 1976. Livre Blanc de la Préfecture de la Guadeloupe. Janvier 1977.

commander l'action. Le choix de raisonner selon le risque minimal est présenté comme un cas de conscience. L'avis des scientifiques, bien qu'orientant fortement l'action n'est qu'un des nombreux éléments pris en compte.⁵¹⁴

Le 9 octobre il annonce que les populations rentrent chez elles à la suite de nouvelles conclusions de l'ensemble des experts. L'expertise reste malgré tout le fondement de toute décision de réactivation dans le discours.

Au niveau des interactions entre les autorités et les scientifiques l'arrivée de Steinmetz coïncide avec un effort de formalisation des comptes-rendus. On note ainsi dans le livre blanc de la préfecture une évolution de la mention de notes, lettres, comptes-rendus verbaux et rapports faxés à celle de rapports officiels à partir de fin septembre.⁵¹⁵

Si la justification par le principe de précaution a légèrement affranchi la légitimation des conclusions d'experts, au mois d'octobre la figure de l'expert s'imposera en arbitre.

Ainsi le 15 octobre, le préfet demande la convocation d'experts internationaux pour le début du mois de novembre. Elle aura lieu pour des raisons pratiques du 15 au 18 novembre, plus tard que prévu.

Cette conférence des experts, est non seulement une garantie scientifique mais également un dernier rempart contre la remise en cause de la décision d'évacuer. En effet, plus que jamais, dans la période de fin octobre à début novembre, les décisions du préfet sont remises en cause. La polémique scientifique ne s'essouffle pas malgré la volonté des autorités publiques et aboutira le 11 novembre à un « débat » télévisuel sur tf1 entre Haroun Tazieff et Claude Allègre.

Le 13 octobre, Maître Félix Rodes dépose une requête auprès du tribunal administratif de Basse-Terre demandant annulation des arrêtés préfectoraux des 13, 15 et 19 août, 15 septembre et 1^{er} octobre 1976, et de l'ordre d'évacuation pris par le préfet. Le fondement principal avancé par l'avocat est le vice de forme entachant l'arrêté portant évacuation de la zone menacée, qui était verbal avant d'être formalisé. Cette requête sera rejetée par le Conseil d'État le 18 mai 1983. Pour la première fois la juridiction retiendra la « théorie des circonstances exceptionnelles » dans le cadre de la menace d'une catastrophe naturelle. Selon cette théorie les pouvoirs publics, face à une perturbation grave de la vie sociale entraînant

⁵¹⁴ Ibid.

⁵¹⁵ Op.Cit.

l'impossibilité pour eux de respecter les prescriptions juridiques s'imposant normalement à eux, peuvent déroger à ces prescriptions.

Le Conseil d'État retiendra aussi l'existence d'arguments scientifiques laissant supposer un danger réel. C'est également dans ce sens que statuera la conférence de novembre 1976.

Accueillie et organisée par le CNRS, elle est présidée par Frank Press, membre de l'académie des Sciences et Directeur du département des Sciences de la Terre au Massachussetts Institute of Technology. Neuf experts réputés issus du monde entier, étaient censés livrer un diagnostic "définitif" sur le cas de la Soufrière.

Plus que le diagnostic scientifique, l'expert s'impose en tant qu'arbitre quant à l'orientation de la politique française de gestion du risque volcanique. Les scientifiques présents à la table ronde étaient ainsi censés délivrer deux niveaux d'arbitrage. La première mission est de réduire l'incertitude et faciliter les décisions à venir, en tranchant définitivement sur l'évolution probable de la crise volcanique. La seconde est une réduction d'incertitude au sujet de la gestion de crise elle-même.

La conférence a aussi et surtout pour objectif, conformément à la demande du préfet auprès du gouvernement d'orienter l'action gouvernementale en matière de risque volcanique et à déterminer les réactions souhaitables des autorités et des experts.⁵¹⁶

On espère neutraliser le potentiel polémique de l'expert par l'établissement d'un code de conduite consistant en l'isolement de l'équipe par rapport à la presse et la nomination d'un porte-parole.

Cet évènement consacre ainsi une nouvelle fonction de l'expert qui apparaissait déjà en filigrane avec le recours au potentiel légitimateur des experts étrangers au plus fort de la polémique : celle de l'expert « arbitre ».

Dans le cas de Montserrat on remarque une montée symbolique de l'administration dans les stratégies de communication alors que cette dernière était jusqu'ici relativement effacée.

⁵¹⁶ LOUBAT, B.; and PISTOLESI-LAFONT, A., *La Soufrière à qui la faute?*. Presse de la Cité ed. Paris: , 1977, p.117.

2) L'administration gestionnaire à Montserrat : un enjeu politique.

Dans le cas de Montserrat, en concurrence avec la mise en avant de la rationalité scientifique on assiste à une montée du principe de précaution et de l'évocation d'éléments plus subjectifs dans le discours des autorités (A). Tandis que le phénomène s'aggrave et que la société doit affronter les conséquences d'une présence du risque sur le long terme, une image de l'administration gestionnaire émerge. La crise est en effet devenue un enjeu politique qui nécessite de montrer qu'il existe un État fort (B).

A) La promotion du principe de prudence après une évacuation justifiée par l'expertise.

Dans le bulletin du Gouvernement Information Service en date du 1^{er} janvier 1996 le gouverneur informe qu'un compte rendu scientifique important confirme la stabilisation de la Soufrière. Il en conclue que l'année s'ouvre avec « *un optimisme renouvelé* ». Pour lui, cela veut dire que « *les résidents évacués le 1er décembre 1995 peuvent retourner chez eux* ». ⁵¹⁷

On peut voir qu'une fois encore le pronostic scientifique est présenté comme le moteur de la décision. On rappelle que la décision de l'évacuation qui s'est étalée du 1^{er} au 2 décembre était justifiée par la perception des scientifiques d'une menace volcanique pesant sur Plymouth et les communautés à l'Est et Sud-Ouest des flancs du volcan. Le principe de précaution et la nécessité de faire des analyses complémentaires sont avancés pour justifier le fait que la réoccupation des zones n'ait pas été faite tout de suite. Le principal élément scientifique justifiant que Plymouth ne soit pas évacuée est alors la présence du mur de Gages, un édifice volcanique fermant le cratère au-dessus de Plymouth et protégeant la capitale des débris.

On précise qu'assistés par « *une palette d'instruments sophistiqués* », les scientifiques restent confiants dans le fait qu'ils puissent fournir une information adéquate en cas de danger d'une

⁵¹⁷ *Government Information Service Re-Occupation Of Plymouth And Other Areas Monday, January 01, 1996.*

nouvelle aggravation. C'est, confortées « *par ce background de données scientifiques* » que les autorités autorisent les réactivations de certaines zones. On note que ces éléments seront repris mot pour mot dans le rapport du 17 janvier.

On signale que la majorité des services publics resteront fonctionnels. Cependant, la réoccupation « *ne veut peut-être pas dire que la crise est finie* ». Le gouverneur affirme : « *Si nous continuons d'espérer et de prier* » « *notre volcan* » retournera vite à son état « *normal* » de sommeil.⁵¹⁸ Le sommeil du volcan est donc ici associé à l'état de normalité et la prière et l'espoir sont présentés comme des facteurs facilitant le retour à la normalisation. On note également une appropriation du volcan.

Le thème du Disaster Preparedness est « *be prepared* », Le gouverneur montre un certain optimisme quant à la capacité du gouvernement d'aménager le Nord en cas de nouvel exercice d'évacuation.⁵¹⁹

Le gouverneur propose de remercier Dieu pour avoir guidé le peuple de Montserrat jusqu'à l'année 1996. Ce type de remerciement reviendra couramment dans les allocutions suivantes.

Il remercie « *les nombreuses organisations en particulier les paroisses et les citoyens privés* »⁵²⁰ qui ont fourni de quoi loger les évacués. On entre dans la nouvelle année avec optimisme, d'ailleurs certains évacués du 1^{er} décembre 1995 peuvent retourner chez eux.

Le vocabulaire dans les rapports du service d'information gouvernemental en ce début d'année 1996 reste très précis et « scientifique ».

Le choix d'évacuation totale de l'île étant exclu, le Nord de l'île apparaît comme la solution la plus souhaitable face à une situation pouvant durer des mois voire des années selon les estimations.

Dans le bulletin du 17 janvier 1996 du GIS, les scientifiques sont présentés comme le moteur de la décision. Ainsi le gouverneur indique que c'est suite à un compte rendu de l'équipe du MVO que le Chief Minister et lui ont pu autoriser la plupart des citoyens de Montserrat ayant été évacués les 1^{er} et 2 décembre 1995 à retourner chez eux. En revanche les communautés de

⁵¹⁸ Ibid.

⁵¹⁹ *Government Information Service, Re-Occupation of Eastern Communities, January 17, 1996.*

⁵²⁰ Ibid.

l'Est n'ont pas été autorisées à revenir chez elles en janvier et les scientifiques se sont penchés sur leur cas le 15 janvier.⁵²¹

Ce nouveau compte-rendu scientifique a « réaffirmé » la stabilisation continue de l'activité à la Soufrière Hills, et « *par conséquent, (les autorités sont) maintenant capables d'annoncer une normalisation plus poussée dans l'île* ». En effet « *les scientifiques du Montserrat Volcano Observatory ont informé le gouvernement de Montserrat que leur inquiétude diminuait par rapport aux études de la Soufrière Hills en cours* », et les autorités ont agi « *en conséquence* ». ⁵²² Le lien de cause à effet présenté est donc ici clairement établi, avec un modèle où le scientifique est le principal moteur de la décision.

Le Gouverneur légitime une nouvelle fois l'évacuation du 1^{er} décembre en insistant sur le fait qu'elle a été rendue « *nécessaire* » à cause de la menace d'une éruption volcanique sans signes d'avertissement qui selon les scientifiques, qui ont « *informé* » les autorités, aurait pu toucher la capitale, Plymouth et les communautés à l'Est et au Sud-ouest des flancs du volcan. « *Malheureusement* », le risque persiste pour les habitants de l'Est.

C'est ainsi un choix d'évacuation graduelle au cas par cas qui est présenté au public, la décision de savoir qui évacue et qui reste étant présentée comme directement influencée par les conclusions scientifiques.

L'équipe de scientifiques est présentée comme « *une équipe d'élite mondiale* » qui optimise la capacité de décision grâce à « *plusieurs semaines de surveillance intense et l'évaluation de données scientifiques* ». ⁵²³

Le gouverneur conseille en conséquence au public de prendre au sérieux l'inquiétude des scientifiques concernant le risque au-delà de Long Ground. La précaution est conseillée.

Les infrastructures déplacées restent dans le Nord par précaution. Le gouverneur remercie « *le tout puissant* » pour avoir aidé le peuple de Montserrat à travers « *tous les défis de 1995 et de la nouvelle année* ». Il affirme : « *à travers les mois d'ouragans, de tempêtes tropicales, d'inondations et de crise volcanique, nous avons été protégés par le tout puissant* ». Le registre de la foi est donc ici assez fort, ce qui renvoie parallèlement à une certaine vision fataliste de l'évènement volcanique. Il remercie ensuite « *les nombreuses organisations* »

⁵²¹ Ibid.

⁵²² Ibid.

⁵²³ Ibid.

ayant aidé à la gestion de crise. Ceci montre l'importance donnée à la participation de la société civile.⁵²⁴

Une vision pessimiste quant à la durée de l'évacuation est présentée par le gouverneur qui affirme : « *Nous savons que notre volcan peut être avec nous pour des mois voire plusieurs années* ». ⁵²⁵

Nous avons ici un bilan validant les algorithmes présentés pendant l'année 1995 : à savoir : La crise a pu être gérée grâce à l'action de la société civile et l'aide de Dieu. Nous retrouvons également une appropriation du volcan.

Comme le montre le rapport du GIS du 13 février 1996, les premières évacuations du 18 juillet et du 21 août 1995 sont justifiées par la situation volcanique, qui est dans ce rapport présentée aux populations en détail, avec l'introduction de certains algorithmes.

On rappelle ainsi que l'évacuation du 21 août 1995, soit « 6000 » personnes, a été justifiée par une « *large éruption phréatique* » avec des projections de cendres ayant causé une soudaine obscurité sur Plymouth et les zones voisines. Aussi l'évacuation du 1^{er} décembre soit « 4000 » personnes est justifiée par l'apparition d'un dôme actif sur le côté ouest du dôme du Castle Peak.

Mais un scénario positif est attaché au présent : la situation aurait « *du côté positif* », et aurait « *boosté l'industrie du tourisme de l'île* » grâce à l'écotourisme. Surtout « *la décentralisation du Physical Development Plan a été revitalisée* ». On ajoute que les fermiers de l'Est et du Sud en particulier continuent à fournir les denrées pour nourrir l'île et s'attendent à ce que « *la cendre, avec le temps rende les sols plus fertiles* ». On présente globalement l'île comme étant prête à gérer une autre crise, sans scénario pessimiste à ce niveau, et on prévient que certaines infrastructures comme l'hôpital Glendon resteront provisoirement dans le Nord.

Du côté volcanologique, la situation reste présentée comme incertaine. De l'avis du docteur William Ambeh, le chef de l'équipe du MVO provisoire, nous avons alors la présentation d'un scénario pessimiste :

Dans le rapport du GIS du 13 février 1996, à la question du gouvernement « *Pouvez-vous décrire un évènement destructif ?* », question qui est comme nous pouvons le voir déjà

⁵²⁴ Ibid.

⁵²⁵ Ibid.

orientée, il répond : « *Un évènement destructeur serait, dans ce cas, soit un effondrement majeur du dôme débouchant sur des coulées pyroclastiques ou des coulées de débris et possiblement des chutes de cendres, ou « après la croissance calme on a soudainement une importante éruption explosive ».* ⁵²⁶

Il affirme que les scientifiques peuvent « *être sous pression* » à cause de la faible quantité de base de données dont ils disposent tandis que le public s'attend à ce qu'ils disent quelque chose, car le public compte sur les scientifiques, or avec les données disponibles ils ne peuvent pas prendre de décisions tranchées. Il faudra alors soit jouer le principe de précaution, en évacuant pour rien ou alors on décide de ne pas bouger dès qu'il n'y a pas quelque chose de concret. Or, les deux options peuvent selon lui conduire au désastre, l'un économique et l'autre humain.

Il cite le cas de la Soufrière de Guadeloupe avec une évacuation qui a coûté 400 millions de dollars.

Il indique que c'est le « *genre de choses* » que les scientifiques doivent garder à l'esprit quand ils conseillent les autorités. Il évoque ainsi sa perception de la responsabilité de l'expert.

Quand on lui demande le potentiel d'un évènement destructeur (notons encore comment la préoccupation est mise sur le scénario pessimiste) il répond que selon les données géologiques, ce qui semble être un cycle d'activité a commencé il y a 400 ans, débouchant sur la petite éruption de 1632. La possibilité de grosse éruption reste faible mais n'est pas à exclure. En revanche, l'activité actuelle pourrait durer plusieurs mois, voire plusieurs années. Il précise que les moyens de surveillance vont continuer à être améliorés, même si cela prend des années tant que les scientifiques ne seront pas « *satisfaits* ». ⁵²⁷

Nous trouvons ici dans le discours du chef de l'équipe d'experts plusieurs normes au niveau de la prise de décision. Le discours est empreint de paradoxes. On présente au public la crise de 1976 comme un cas d'école de ce qu'il ne faut pas reproduire. Évacuer pour rien aurait des conséquences désastreuses. Mais dans le même temps ne pas évacuer avant que les manifestations apparaissent pourrait causer des pertes humaines. Il existe un dilemme, qui dans le discours du professeur Ambèh repose sur les épaules de l'expert. La notion d'un

⁵²⁶ Government Information Service, *Volcano Alert Status Report*. 13 février 1996.

⁵²⁷ Ibid.

phénomène de longue durée est également introduite, comme c'est le cas depuis la fin de l'année 1995.

Tandis que l'attente se prolonge toujours le mois de mars, on avise les populations que les scientifiques continuent de surveiller le volcan et ont confiance en leur capacité de donner une alerte adéquate en cas de changement dans l'activité.⁵²⁸

Dans le bulletin Du GIS du 26 Mars 1996 nous trouvons dans un algorithme selon lequel la réponse rapide à l'urgence est conditionnée par le « *support entier* » du Gouvernement britannique. Il y a aussi « *un possible besoin d'aménager une zone sûre* » dans le Nord de l'île qui est consacré dans les bulletins de cette époque comme la zone de repli la plus désirable.

On précise que d'ailleurs « *la Grande Bretagne a depuis longtemps adopté les prédictions du rapport Wadge et Isaacs, supporté par le M.V.O., que le Nord de Montserrat restera une zone protégée du volcan de la Soufrière Hills dans le pire scénario* », ⁵²⁹ ce qui exclue selon le rapport la nécessité d'une évacuation hors de l'île.

Dans le même temps on temporise en rejetant l'idée d'une évacuation « prématurée » dans le Nord qui n'aurait que des « *conséquences indésirables comme la perte de confiance, les difficultés sociales et économiques* » et ne servirait qu'à « *tenir les résidents loin de chez eux sans raison* ». ⁵³⁰ En effet, « *les preuves scientifiques* » appuient la vision selon laquelle les populations des zones encore peuplées de Montserrat resteront en sécurité à court et à moyen terme.

Dans une stratégie de promesse de moyens, similaire à celle rencontrée dans le cas de 1976, il est mentionné que les plans administratifs sont en voie d'amélioration et que des officiels de Guadeloupe sont attendus pour aider à leur mise en place.

Dans le discours, le succès de ces améliorations est en partie assuré par le fait que les fonds sont pourvus par la Grande Bretagne, qui semble ici être présentée comme pleinement

⁵²⁸ Government Information Service, *Volcanic Activity and Government Response As of Tuesday, March 26, 1996*.

⁵²⁹ Ibid.

⁵³⁰ Ibid.

coopérative, mais on précise que les sommes sont sous le contrôle du ministère des finances britannique.⁵³¹

Le message principal délivré aux populations au début de l'année 1996 est ainsi en demi-teinte. Une éruption importante était peu probable. Les autorités restent optimistes et les moyens de surveillance sont censés être améliorés. En revanche on insiste sur le fait que l'activité semble s'inscrire sur le long terme et le scientifique est responsable de la prise de décision. Salem et Olveston commencent à devenir les nouveaux centres de Montserrat et l'aménagement du Nord se concrétise. Le département des statistiques organise un recensement pour avoir une meilleure idée de la répartition des populations à évacuer et des situations individuelles, sous commande du gouvernement britannique.

Sir Nicholas Bonsor, membre du parlement britannique arrive de la Grande Bretagne le 6 juin pour évaluer la situation. Il rappelle qu'approximativement 5 millions de livres ont été dépensés en aide par le Gouvernement Britannique depuis que la crise a commencé en juillet 1995. Ce comportement est similaire à celui d'Olivier Stirn dans le cas de 1976. Le Secrétaire d'État aux DOM-TOM a ainsi rappelé aux journalistes le montant des sommes dépensées par l'état pour pourvoir aux besoins des guadeloupéens pendant la crise. Ce rappel était avancé comme une preuve de la bonne volonté du gouvernement. Il est très probable que nous nous trouvions dans la même stratégie discursive. Beaucoup de Montserratiens seraient en effet restés sceptiques face aux montants avancés.⁵³² Ce scepticisme révèle la présence d'un discours selon lequel l'aide britannique est insuffisante.

Les populations semblent également, dès cette phase de la crise, ne pas totalement faire confiance aux autorités. Ainsi l'information régulière des populations n'empêchera pas les rumeurs d'une éruption cataclysmique imminente prévue pour juin de parcourir l'île. La rumeur prenait principalement la forme de confidences censées provenir de l'équipe scientifique.⁵³³

En début septembre les résidents de Harris Streatham, Molyneaux and Lees, situés dans le couloir central entre Plymouth et l'aéroport furent autorisés à rentrer chez eux. La motivation de cette autorisation était alors que le volcan était mieux compris. Cette stratégie discursive

⁵³¹ Ibid.

⁵³² BROWN, L. *The Volcano, Montserrat and Me: Twenty years with an active volcano*. Independently published ed., 2017.

⁵³³ Ibid.

rappelle la politique de risque calculé utilisée en 1976 pour concilier le désir de retour des populations évacuées et la nécessité de maintenir le principe de précaution. Le commissariat de Harris rouvre pour encourager les retours en ramenant la confiance.

Le retour sera de courte durée. Le 17 septembre le corridor central est à nouveau évacué face à une nouvelle intensification de l'activité volcanique, avec l'effondrement d'une partie du dôme à l'est du Castle Peak. Dans les villages du corridor central et à Richmond et Cork Hill des chutes de roches endommagent des véhicules et des propriétés. Le lendemain, à trois heures du matin la décision est prise d'évacuer 2000 personnes de Cork Hill pour la nuit, avec la possibilité de retourner chez elles le lendemain. Une colonne de cendres s'élevant à 37000 pieds (11277,6 mètres) accompagne la chute de lourds matériaux rocheux.

L'administration devient vite dépassée par le travail et les réunions à toute heure du jour et de la nuit se multiplient.

La question de l'inhalation de l'air empli de particules de cendres devient une question prioritaire pour les Montserratiens. Le docteur Peter Baxter applique aux travailleurs entrant dans Plymouth un appareillage surnommé par la population les badges Baxter (Baxter badges) pour mesurer l'exposition à laquelle ils sont confrontés. Les organismes britanniques ne semblent pas prendre la question en considération malgré les inquiétudes du personnel administratif britannique.

Liz Sergeant, épouse d'un des experts administratifs dépêchés depuis la Grande Bretagne, écrit au FCO pour faire part de ses questionnements. L'organisme lui renvoie cette réponse lapidaire sur la question du risque sanitaire : « *Selon nos dernières informations, il n'y a pas de risque particulier causé par les particules de cendres* ». « *Les niveaux de gaz ne sont pas considérés comme dangereux* ». ⁵³⁴

Sur ZJB Radio Montserrat, le gouverneur informe la population que des échantillons de cendres ont été analysés et ont montré la présence de 10% de silice à l'état libre. Assez rapidement, une rumeur commence à courir selon laquelle un second laboratoire aurait analysé les échantillons et trouvé un taux de 40%. ⁵³⁵

⁵³⁴ "To the best of our current knowledge there is not any particular hazard to health from the ash particles". "The gas levels also are not felt to be dangerous". (Brown, p. 117-118).

⁵³⁵ Ibid. p.118.

Le chef du MVO, en l'absence du Dr Ambeh, Richie Robertson, a pourtant rassuré les populations en assurant qu'il n'y avait rien de particulier avec cette éruption. Or, certains membres de l'équipe pensaient que le volcan était entré dans une nouvelle phase explosive plus dangereuse. Dans la pratique, les scientifiques étaient partagés au niveau de l'interprétation à donner à l'éruption du 17 septembre.⁵³⁶

On observe ainsi une perte de confiance de la population, sous pression face à une situation économique de plus en plus difficile. Dans ce contexte de scepticisme montant, l'équilibre des pouvoirs du gouvernement Montserratien est remis en question face à une nouvelle échéance électorale. La crise devient un enjeu politique. La majorité gouvernementale cherchera un moyen de réaffirmer sa légitimité et à exister face au gouvernement britannique dont la prise sur la gestion de crise se renforce.

B) La montée de l'administration gestionnaire : La crise, enjeu politique.

Cette montée est caractérisée tout d'abord par une mise en avant des succès de la gestion de crise, en mettant notamment en avant l'action des organes gouvernementaux et du *civil service* (a). Cette tendance se confirmera après la catastrophe du « *Black Wednesday* » le 25 juin 1997, période durant laquelle le gouvernement montserratien aura à marquer sa présence face au gouvernement britannique et à une population traumatisée (b).

a) La mise en avant des succès de l'administration et de l'expertise.

Nous assistons à la fin de l'année 1996 à une mise en avant dans le discours des autorités des succès de l'action publique, particulièrement ceux liés aux capacités d'expertise. Cette phase tranche avec la stratégie discursive de l'année 1995 principalement axée sur les succès et les mérites de la société civile.

Dans la semaine du 10 octobre le gouverneur Frank Savage convoque une conférence de presse avec un panel incluant Reuben Mead, Chief Minister, le Dr. Richie Robertson, chef de

⁵³⁶ Ibid. p.118.

l'équipe scientifique et le directeur de l'Emergency Operating Center (EOC), Franklin Michael. L'objet de cette conférence est de présenter au public la nouvelle carte des risques volcaniques. À cette occasion, le gouverneur félicite « grandement » les scientifiques devant la presse pour leur travail.⁵³⁷ Il est surtout question de présenter les changements et les améliorations concernant le MVO et les plans administratifs pour gérer la crise, notamment la présence de nouveaux équipements et la centralisation de la gestion financière du MVO et de l'EOC.

L'ensemble est d'ailleurs qualifié par le Gouverneur de « *système d'alerte volcanique le plus sophistiqué du monde* ». ⁵³⁸ Cette remarque fait écho à celle d'Olivier Stirn qui déclarait en 1976 que la Soufrière était le volcan « *le mieux surveillé du monde* ». ⁵³⁹

En effet, les scientifiques ont été obligés de travailler avec des marges de manœuvres restreintes « *sur une très petite île* ». ⁵⁴⁰

Le Chief Minister lui estime que les plans « *surpassent ce que les Nations Unies ont dans la propre documentation en matière de réponse à la catastrophe et de cartographie des risques* »⁵⁴¹. Cette remarque semble similaire à celle d'Olivier Stirn en 1976, qui qualifiait l'évacuation du 15 août de « *première mondiale* ». ⁵⁴²

Le principal intérêt de la nouvelle carte des risques était de présenter clairement les différents niveaux d'alertes, coordonnant les observations des scientifiques avec des actions de l'administration par rapport aux zones affectées, classées de A à G.

Cependant le discours scientifique reste nuancé quant aux termes « zone sûre » et « zone non sûre » en effet Richie Robertson explique : « *si vous pensez que zone sûre veut dire qu'il n'y aura pas de chute de cendres, ce n'est pas ce que veut dire « sûre ». Pour nous, scientifiquement parlant, ce que veut dire « sûre » est que vous n'êtes pas exposés à un évènement impliquant un danger potentiellement mortel* ». ⁵⁴³

⁵³⁷ *Montserrat Reporter*, 18 octobre 1996, vol. 12, no. 38.

⁵³⁸ *Ibid.*

⁵³⁹ LOUBAT, B.; and PISTOLESI-LAFONT, A., *La Soufrière à qui la faute?*. Presse de la Cité ed. Paris: , 1977, p.104.

⁵⁴⁰ *Op. Cit.*

⁵⁴¹ *Op. Cit.*

⁵⁴² POUCHIN, D., La situation à la Guadeloupe, *Le Monde*, , 20 août 1976.

⁵⁴³ *Montserrat Reporter*, 18 octobre 1996, vol. 12, no. 38.

Ici la notion d'incertitude scientifique est au service du principe de prudence. Cette assimilation peut faire écho à l'argumentation utilisée par les experts après l'incident du 30 août 1976 dans le cas de la Guadeloupe.

Le public présent questionnera particulièrement les experts à ce sujet, car la rumeur court qu'aucune partie de Montserrat n'est sûre. Cette théorie se base, entre autres, sur le fait que les zones très au Nord comme Saint John's ont été atteintes au moins une fois par les pluies de cendres.⁵⁴⁴

Selon le *Montserrat Reporter*, un des buts officiels de cette conférence était de rassurer le public et ramener la confiance en l'action publique après l'éruption de la nuit du 17 au 18 août qui avait surpris tout le monde. Le gouverneur reviendra sur cet épisode en déclarant que « *pour des raisons variées* » les autorités ne s'y étaient pas prises « *à temps* ».⁵⁴⁵

Il ajoute qu'il « *incombe à l'administration de faire en sorte que nous ne rations pas le timing une nouvelle fois* ». La responsabilité de la gestion est ici pleinement mise sur l'administration.

Il parle au public des rencontres à l'ambiance « *austère* » avec les autres administrateurs et les scientifiques selon lesquels un changement était nécessaire suite à cet échec.

Il affirme aux Montserratiens que « *toute leur confiance doit être accordée aux scientifiques* ». En effet, l'équipe de haut vol conduira Montserrat « *vers la fin de la crise* ».⁵⁴⁶ Il annonce également la gestion jointe du SRU (Seismic Research Unit) et du BGS (British Geological Survey).

Il justifie cette fusion par le fait que le BGS a plus de ressources, qui seront ainsi additionnées. Cet effort de regroupement des ressources est associé à l'effort de maintenir la constitution de l'équipe d'élite qui endosse le rôle de guide au milieu de la tourmente. Cette déclaration ferait écho à une controverse sur la suppression possible de la fonction de chef du MVO. Les autorités auraient opté pour une solution de compromis, la gestion conjointe.⁵⁴⁷

⁵⁴⁴ Ibid.

⁵⁴⁵ Ibid.

⁵⁴⁶ Ibid.

⁵⁴⁷ Ibid.

Le Chief Minister appelle les personnes à ne pas perdre leurs objectifs de vue à cause des problématiques des élections, en invitant l'opposition à ne pas « *utiliser le fait que des systèmes d'alerte soient mis en place pour effrayer les gens* ». Il y a ici une claire tentative de neutralisation du potentiel polémique et de récupération politique de la question de l'expertise.

Il neutralise aussi les potentielles critiques au niveau de la qualité des abris, « *que certains voudraient avec un standing d'hôtel* ». ⁵⁴⁸

La situation politique est en effet agitée. La ministre de l'éducation, Lazelle Howes, démissionne du parti au pouvoir (le National Progressive Party) avec l'intention de se présenter aux élections en tant que candidate indépendante. Cette démission intervenait après celle d'un autre ministre, Nowell Tuitt.

Lazelle Howes a démissionné du parti qu'elle accuse de manque d'intégrité entre autres, mais n'a pas démissionné de sa fonction de ministre de l'éducation, de la santé de l'aide sociale et du travail, ni donc de l'Executive Council. Ceci pose alors un problème symbolique, sinon constitutionnel, selon un des principaux opposants de Reuben Meade, David Brandt. Ce dernier considère cette situation comme un « *outrage* ». Il accusera « *sarcastiquement* » Joel Webb, un concurrent du People's Progressive Alliance d'avoir « *organisé* » la démission de Mme Howes. ⁵⁴⁹

L'opinion publique était partagée au sujet de la controverse. Certains pensaient que la ministre s'était montrée déloyale envers le parti, d'autres qu'elle s'était au contraire montrée loyale. ⁵⁵⁰

Il y a aussi un discours général selon lequel il faut que le discours électoral soit « *approprié* » eu égard aux circonstances, comme l'énonce Mme Howes dans son allocution officielle radiophonique résumant sa démission. On note que Mrs Howes conclut son discours par « *Dieu vous bénisse* » ⁵⁵¹, ce qui renvoie à la référence religieuse très présente dans les discours

⁵⁴⁸ Ibid.

⁵⁴⁹ Ibid.

⁵⁵⁰ Ibid.

⁵⁵¹ « May God bless you »

officiels, typiques d'autres pays de tradition et culture anglo-saxonne tels que les États-Unis.
⁵⁵² Elle sera remplacée par Vereen Thomas Woolcock.

Les fonds alloués deviennent quant à eux une ressource qui serait potentiellement l'objet de batailles.

Cette politisation graduelle de la crise face à l'échéance de nouvelles élections devient un enjeu pour le gouvernement. Ainsi le Chief Minister, Reuben Meade a déclaré à cette période qu'il était important que « *ces gens* », autrement dit les autres candidats, « *ne mettent pas leurs mains sur l'argent pour faire des choses sans discernement* ». ⁵⁵³

Les relations avec le gouvernement britannique ne sont pas dénuées de caractère politique. Le journal phare de l'île, *Le Montserrat Reporter*, postule dans son numéro du 18 octobre 1996 que le gouvernement britannique essaie de superviser la manière dont « *leur argent* » est dépensé. ⁵⁵⁴

Si la dynamique d'indépendance connue par l'île avant le réveil du volcan est compromise par la crise, parmi les candidatures qui atteignent un nombre record, signe que la crise facilite un contexte de remise en cause, Cheddy Browne, fervent partisan de l'indépendance se présente aux élections. Le grand nombre de candidature entraîne un paradoxe de légitimité : en effet cela augmente le nombre de chances qu'un candidat représente une circonscription avec seulement 20% des voix. Il y aurait un risque que le prochain gouvernement doive former des coalitions car aucun parti n'aurait la majorité.

Déjà, les promesses électorales présentent des enjeux directement liés à la gestion de crise tels que la construction de routes, ou la fourniture de matériel pour les évacués démunis, « *des tables dans toutes les écoles* », des « *maisons en dur* » ... ⁵⁵⁵

Le People's Progressive Alliance, concurrent du parti au pouvoir annonce qu'il « *ramènera les beaux jours et mettra en place d'importants programmes* ». Selon eux, « *les circonstances malheureuses causées par la présente situation volcanique mettent l'île face au défi de construire une nouvelle cité dans la partie Nord* ». Ainsi, le PPA « *sera capable de proposer*

⁵⁵² GUÉTIN, N.,. « USA : Généalogie du religieux dans le discours politique. ». *Les Temps Modernes*, 2004, vol. 1, no. 626. pp. 99-117.

⁵⁵³ *Montserrat Reporter*, 18 octobre 1996, vol. 12, no. 38.

⁵⁵⁴ Ibid.

⁵⁵⁵ Ibid.

*des programmes efficaces pour attirer les fonds nécessaires pour achever cette tâche monumentale mais incontournable ».*⁵⁵⁶

Au sujet des abris, « *Le PPA reconnaît le besoin urgent pour le relogement à cause de la présente situation de crise volcanique* ». Le parti promet de « *mettre en place des programmes de recherche de fonds pour chercher assistance auprès de la Grande Bretagne, des Etats-Unis, du Canada et certains pays asiatiques et des démocraties amies* » pour tirer son « *peuple* » des « *abris inconfortables* » qu'il occupe actuellement.⁵⁵⁷

Dans un autre communiqué de campagne du NPA, l'élection du 11 novembre est présentée comme « *l'opportunité* » de « *rejeter, de se débarrasser* » du gouvernement NPP de Reuben Mead ». ⁵⁵⁸

En effet ils n'ont selon le NPA « *pas assez fait pour soulager la douleur, la faim et la détresse de nombreux Montserratiens* ». Le NPA « *implore* » les citoyens « *n'ayant jamais visité un abri* » de le faire, en avertissant qu'ils seront « *dépassés* » à la vue des leurs « *vivant comme des animaux, sans justification* ».

Nous retrouvons ici la stratégie discursive consistant à présenter les montserratiens comme une grande famille. Ici, c'est au nom de ce lien et cette solidarité que les populations sont appelées par le parti opposant à sanctionner le parti au pouvoir.

Selon le NPA « *il n'y a aucune excuse possible* » pour le gouvernement quant à la « *dégradation imposée aux occupants des abris* ». ⁵⁵⁹

Les divers éléments de la gestion de crise apparaissent ainsi comme des objets de reproche utilisés par les opposants politiques. La question des abris semble particulièrement sensible.

Il est également intéressant de voir que l'administration est tenue pour responsable du mauvais fonctionnement ou de la dégradation d'éléments qui avaient symboliquement été confiés en début de crise aux soins de la société civile.

Ainsi dans le *Montserrat Reporter* du 25 octobre 1996, un lecteur indique qu'il pense voter pour David Brandt à cause de son souci du bien-être des populations hébergées.

⁵⁵⁶ Ibid.

⁵⁵⁷ Ibid.

⁵⁵⁸ *Montserrat Reporter*, 25 octobre 1996, vol. 12, no. 39

⁵⁵⁹ Ibid.

Un des chroniqueurs du journal résume ainsi la relation de cette période électorale à la crise au niveau des attentes des politiques les uns envers les autres et des attentes de la population envers les politiques :

« *Élire un gouvernement est une affaire sérieuse. Le faire durant cette période de l'histoire de Montserrat en fait une affaire encore plus sérieuse* ». ⁵⁶⁰

Dans son numéro du 25 octobre 1996, toujours, le *Montserrat Reporter* propose des phrases clés censées constituer les récits de quelques candidats au poste de Chief Minister, récits qui tournent principalement autour de la situation de crise et constituent pour la plupart des critiques indirectes à la gestion de la crise par le pouvoir en place. Ces phrases sont des résumés parodiques et n'émanent pas directement des acteurs, mais cet exercice nous donne une idée de ce qui pouvait être perçu par la population.

Ainsi en ce qui concerne Reuben Meade, le Chief Minister sortant, représentant du NPP, l'heure est au bilan : « *Nous avons stabilisé l'économie, nous avons prié ensemble* » ...

Pour John Osborne, leader du PPA et ancien Chief Minister, il faut « *ramener les jours heureux* ».

Selon Austin P. Bramble, leader du MNR (Movement for national reconstruction) et ancien Chief Minister, « *Montserrat a besoin d'un leader qui comprenne les problèmes et puisse y répondre* ». Ce qui sous-entend que ce n'était pas le cas.

Pour David S. Brandt, ancien membre du NPP et ancien ministre de la communication et des travaux, « *Il faut un plan* ». Ce qui sous-entend dans le discours qu'il n'y en avait pas.

Pour Lazelle Howes, ancienne membre du NPP et ancienne ministre de l'Éducation, la Santé et du social, il est nécessaire de « *joindre les forces pour travailler (...), avec ou sans alliances* ».

Toujours dans le même numéro, selon George Piper, homme d'affaire retraité, il y a un « *besoin de leadership* », ce qui laisse entendre dans la critique qu'il n'y en avait pas ou qu'il n'était pas assez affirmé.

⁵⁶⁰ Ibid.

Enfin, pour John Dublin, ancien membre du PLM (People's Liberation Movement) et ancien ministre de l'Éducation, de la santé et du social, il faut « *sortir du programme Grant In Aid* » ce qui sous-entend une critique selon laquelle cette politique publique est un échec.

Nous voyons ainsi que les discours critiques tournent autour d'un manque de leadership du gouvernement sur des sujets qui dans le discours des autorités étaient en coresponsabilité avec la société civile. On perçoit la demande pour un gouvernement, et par extension une administration plus présente et moteur de la décision. Or, le discours des autorités publiques ne véhiculait pas, comme nous l'avons vu, cette image d'administration moteur de la décision ; à cause de l'inclusion quasi systématique des acteurs de la société civile.

L'opinion publique semble à cette période de renouveau politique partagée entre ceux qui souhaitaient une élection ⁵⁶¹ et ceux qui pensaient que la période n'était pas appropriée pour des élections et qu'il n'y avait pas assez de candidats qualifiés en lice. ⁵⁶² Selon un lecteur du *Montserrat Reporter*, dans la rubrique « Opinions », la dernière chose dont l'île avait besoin était un « *désastre politique* ». ⁵⁶³

Au final, l'élection tenue le 13 novembre résultera comme nous l'avons vu en première partie à la victoire de Bertrand Osbourne du People's Progressive Alliance.

Après les élections, les autorités publiques continueront à endosser le rôle symbolique principal dans le discours. En effet, avec la réalisation effective de la catastrophe redoutée, la population cherche un responsable, et il est tout désigné. Le gouvernement apparaît alors comme un garant de la sécurité des Montserratiens, face à un gouvernement britannique perçu comme négligeant.

b) La consécration de l'administration « gestionnaire » face à la catastrophe : la dynamique du bouc émissaire.

Pendant l'année 1997, la tâche de ramener la confiance sera rendue difficile. La population est stressée et fatiguée par les évacuations successives et le climat d'incertitude. Cette

⁵⁶¹ Selon une enquête commanditée par le gouvernement britannique la majorité des montserratiens voulaient d'une élection. (Brown, L., 2015).

⁵⁶² *Montserrat Reporter*, 25 octobre 1996, vol. 12, no. 39

⁵⁶³ Ibid.

accumulation de la fatigue morale sera dénommée « *Volcanic Stress syndrom* » par l'équipe médicale chargée de surveiller la situation sanitaire.

Le cadre administratif, dont la configuration entraîne la nécessité que la plupart des décisions majeures soient prises depuis Londres, montre ses limites.

Le 11 février 1997 l'île reçoit la visite du Prince Andrew, annoncé comme « *Le fils numéro 2 de la Reine* » (*the number two son of the Queen*)⁵⁶⁴. Pendant sa visite le duc de York apparaît comme très concerné par le sort des Montserratiens et visite minutieusement les abris, à l'instar d'Olivier Stirn. Ce réflexe de visite, également observé du côté guadeloupéen, consistant à nouer une proximité ostensible avec les sinistrés, semble aller de pair avec une volonté de montrer la capacité de l'État à assurer la protection des populations concernées.⁵⁶⁵ Plus généralement, la démonstration d'une bonne gestion des risques reste une occasion de démontrer les capacités des puissances publiques à se mobiliser pour protéger les populations.⁵⁶⁶ La capacité des autorités à protéger est ainsi par extension un élément important de leur légitimité à détenir le pouvoir ou à le représenter.

Lors de sa deuxième visite en novembre 1997 il ira même jusqu'à tester les infrastructures d'une maison construite pour les réfugiés, jusqu'à la chasse d'eau.⁵⁶⁷

Cette curiosité du prince, jugée sincère par les témoins directs fera particulièrement bonne impression parmi le personnel administratif britannique.⁵⁶⁸

Avant son départ ce dernier promet de faire remonter ses observations et les demandes à la Reine, tout comme Olivier Stirn assurait de faire remonter les informations au Président de la République dans le cas français.

⁵⁶⁴BROWN, L. *The Volcano, Montserrat and Me: Twenty years with an active volcano*. Independently published ed., 2017., p.140.

⁵⁶⁵ Julien Langumier décrit comment, après les inondations dans le Rhône en 1856, l'empereur Napoléon 3 s'est rendu lui-même sur place pour témoigner de son soutien aux sinistrés. Ce comportement, que l'auteur qualifie de « *voyage compassionnel* » servait à réaffirmer le rôle de l'Etat comme principal acteur et porteur de la « *solidarité nationale* ». (Langumier 2013).

⁵⁶⁶. LANGUMIER, J. *Le gouvernement des catastrophes*. REVET, S. ed., Karthala « *Recherches internationales* » ed., 2013. 4. *Concertar, négocier, mobiliser. Retour critique sur la « culture du risque » à partir du Plan Rhône en France.*, pp. 147-184.

⁵⁶⁷ Op. Cit., p.213.

⁵⁶⁸ Op. Cit., p.141.

Au niveau de la population les habitants s'adaptent tant bien que mal, et un effort est fait pour que les montserratiens soient informés quotidiennement.

Dorénavant les bulletins seront disponibles chaque jour le matin « *au début de chaque jour de travail* ». ⁵⁶⁹ Dans un effort d'adaptation de l'information aux populations, on induit l'idée que les personnes aimeraient avoir des nouvelles du volcan avant de sortir et d'aller travailler, comme pour les bulletins météorologiques. Les bulletins restent assez lapidaires et marqués par un vocabulaire très technique. Au début du mois de janvier la situation semble s'aggraver et la croissance du dôme débutée à Noël continue à un rythme très rapide. ⁵⁷⁰ Le ton reste pessimiste, en coïncidence avec des réticences de certaines personnes à évacuer et à la multiplication des demandes de séjour dans les zones dangereuses.

Le 25 juin 1997, jour terrible surnommé « *Black Wednesday* » (Mercredi Noir) par les Montserratiens, ⁵⁷¹ un dernier coup est porté au moral de la population.

Dans l'allocution qui suit la catastrophe, le 26 juin 1997, il est reporté que 17 personnes sont alors portées disparues, et que ces personnes sont supposées être des fermiers et d'autres personnes « *qui sont entrées en zone dangereuse malgré les conseils des scientifiques et des autorités civiles* ». ⁵⁷² Ici nous avons ainsi un discours selon lequel le sort des personnes disparues est imputable au fait qu'elles n'ont pas écouté les recommandations. Il n'y a pas de responsabilisation de l'administration, les disparus ayant pris eux même le risque pour des raisons diverses de séjourner en zone dangereuse.

Dans l'allocution du Chief Minister en date du 27 juin, la perte de vies humaines est présentée comme le résultat de la survenance d'un « *évènement naturel* » (an act of nature), reflet de la

⁵⁶⁹ Government Information Service, *The Volcanic Explanation for the 24 hour period ending 7AM on Thursday January 02, 1997, A presentation of the Government Information Services in conjunction with the MVO.*

⁵⁷⁰ *Ibid.*

⁵⁷¹ Cette tendance à donner un nom au « désastre » est une façon symbolique de le transcender. Il s'agit d'une tendance observée à travers le monde. On peut par exemple penser à la façon dont la catastrophe générée par des inondations et des coulées de boues en 1999 au Venezuela a été surnommée « La Tragedía » par la population notamment dans l'État de Vargas, où 80% de la population a été touchée.

REVET, S. Anthropologie d'une catastrophe. Les coulées de boue de 1999 sur le Littoral Central vénézuélien. Presses Sorbonne Nouvelle ed., Paris: , 2007, 366 p.

⁵⁷² Government Information Service / Media Centre, *Search and Rescue Missions Follow Major Pyroclastic Flows from the Soufriere Hills Volcano Thursday, June 26, 1997.*

puissance destructrice de la Soufrière Hills, que le volcan a « *démontré* ». ⁵⁷³ Toute proportion gardée, les deux événements n'étant pas comparables en terme de portée dramatique ; cette mise en avant du caractère destructeur du volcan à une période où la vigilance de la population se relâche, nous offre un point de comparaison avec le cas de la Guadeloupe. En effet, en août 1976 après que les scientifiques se soient retrouvés pris au piège dans une éruption phréatique imprévue au sommet du volcan, le discours s'était orienté vers le caractère imprévisible et dangereux du volcan. La mésaventure des experts constituait une preuve de cette « force de la nature » imprévisible qu'était la Soufrière.

Le ton de l'empathie et le registre familial est utilisé face à la tragédie qui unit les montserratiens dans la douleur. Le Chief Minister présente ses condoléances aux familles éprouvées « *au nom du gouvernement de Montserrat et du peuple de Montserrat* ». Face à ce « *profond chagrin* » le gouvernement prévoit d'instaurer un jour national de deuil. ⁵⁷⁴

Assez vite, le Chief Minister rassure les populations avec la promesse de pouvoir des abris en zone sûre et d'améliorer les abris existants. Le Gouverneur, lui, rassure la presse étrangère en précisant qu'une « *évacuation hors de l'île n'est pas envisagée au moment présent* » ⁵⁷⁵ On rassure également sur le fait que les parties désignées comme sûres à Montserrat le sont toujours selon les scientifiques du MVO.

Si dans son allocution le Chief Minister remercie les habitants ayant évacué d'avoir quitté le « *confort de leur foyer* » pour trouver des circonstances de vie difficiles dans les abris ; Il précise que les évacuations sont nécessaires. En effet accepter d'évacuer permet ainsi que le gouvernement puisse exécuter son « *engagement* » à sauvegarder les vies humaines. ⁵⁷⁶

Les autorités montrent une présence qui se veut rassurante, protectrice. Elles prennent la responsabilité d'assumer pleinement la gestion de la vie quotidienne des habitants de l'île, tâche qui est normalement en partie dévolue à la société civile. Toutefois, l'algorithme selon lequel c'est l'action de la société civile qui assurera à terme le futur de Montserrat n'est pas abandonné. En effet, l'évacuation hors de l'île n'est pas à l'ordre du jour car le gouvernement pense que si « *les montserratiens continuent à travailler sans relâche ensemble* » le Nord

⁵⁷³ Government Information Service / Media Center 27 juin 1997, Address to the Nation by Chief Minister, the Honourable Bertrand Osborne.

⁵⁷⁴ Ibid.

⁵⁷⁵ Ibid. « An evacuation of the island is not likely at this time ».

⁵⁷⁶ Ibid.

pourra devenir une place dont ils peuvent être « *fiers* » et où les familles pourront vivre et les « *amis* » du peuple de Montserrat pourront continuer de visiter l'île. ⁵⁷⁷

Le Chief Minister remercie le gouvernement britannique pour son soutien tout au long de la crise et pour les moyens donnés au Montserrat Volcano Observatory et le recrutement de son personnel britannique, notamment les pilotes d'hélicoptère. Bertrand Osbourne s'engage au nom des montserratiens à ne pas ménager leurs efforts pour rendre à l'île son « *intégrité* ». ⁵⁷⁸

En juillet, la confiance en le discours des autorités n'est pas totale au sujet du caractère « sûr » du Nord, malgré la publication d'une nouvelle carte des risques le 4 juillet. ⁵⁷⁹ Les critiques de l'action publique sont toujours présentes et on murmure que les banques s'en iront définitivement. ⁵⁸⁰

Le caractère de longue durée du phénomène se confirme.

Face à la confirmation de la longue durée potentielle de l'activité volcanique la dichotomie entre zones « safe » (sûres) et « unsafe » (potentiellement dangereuses) est remplacée par la notion de « comparative safety » (sûreté relative). Nous voyons dans ce changement de terme se refléter une nuance plus proche de l'incertitude scientifique réelle. Le 17 août un millier de personnes sont évacuées de Salem, devenue trop dangereuse.

Tandis que face à l'impossibilité de subvenir aux besoins de toutes les personnes évacuées, on décide de mettre en place une évacuation hors de l'île par phase, de premières dissensions apparaissent à nouveau avec le gouvernement britannique. Le Chief Minister, Bertrand Osborne, qui démissionnera et laissera la place à David Brandt, est accusé par l'opposition politique de ne pas être assez ferme face aux Anglais.

Ce climat ne s'apaisera pas après les déclarations de Clare Short, ministre du gouvernement travailliste qui laissera entendre que l'État britannique dépensait trop pour les montserratiens, qui en voulaient toujours plus. Ces propos seront très mal accueillis dans un contexte où l'opinion publique, nourrie par les acteurs politiques, accuse le Royaume-Uni d'être indirectement responsable de la mort des victimes du volcan, à cause du refus de financer des

⁵⁷⁷ Ibid.

⁵⁷⁸ Ibid.

⁵⁷⁹ BROWN, L. *The Volcano, Montserrat and Me: Twenty years with an active volcano*. Independently published ed., 2017, 2015.

⁵⁸⁰ Ibid.

logements. Ces accusations seront formalisées dans un verdict suite à l'ouverture d'une *inquest* diligentée par le coroner de l'île à l'époque, Rhys Burriss ⁵⁸¹. Cette *inquest* conclura au niveau local à la culpabilité du Royaume-Uni, par manque de diligence en 1999. ⁵⁸²

Nous voyons ici une dynamique tendant à faire du Royaume- Uni le responsable désigné pour le désastre du *Black Wednesday*. Cette tendance participe d'une dynamique plus générale que nous pouvons remarquer à cette période de la crise. Ainsi, la réalisation de la catastrophe dans le cas de Montserrat consacre une dynamique catalysée par la campagne électorale des législatives en 1996 : le gouvernement devient pleinement responsable de la gestion et de ses aléas.

Le gouvernement britannique essaiera d'ailleurs de rattraper cet incident diplomatique à coup de promesses d'aide. ⁵⁸³

Depuis le mois de septembre la vision de développement à long terme avec l'établissement du *Sustainable Development Plan* en collaboration avec le gouvernement britannique est adoptée. L'heure est au développement durable, avec l'ouverture d'un forum ouvert sur le plan de développement durable quinquennal. ⁵⁸⁴

Les zones jugées trop dangereuses sont abandonnées et les autorités locales essaient de lutter contre la tendance des populations à réinvestir les parties évacuées, en empêchant par exemple en novembre l'ouverture d'un supermarché dans une zone dangereuse.

Les venues et départs de *civil servants* britanniques missionnés se multiplient et une instrumentalisation politique des disparités de logement entre les expatriés britanniques et les montserratiens refait surface.

Ainsi, à la fin de l'année 1997 la dynamique de « us and them » ressurgit de plus belle.

C'est dans ce contexte, tandis que le « big one » paraît imminent, que le prince Andrew visite à nouveau l'île. Lors de la réception donnée en son honneur le 22 novembre, on note une

⁵⁸¹ Procédure d'enquête judiciaire pouvant être conduite par un juge, un jury (comme dans notre cas) ou un officiel du gouvernement).

⁵⁸² *UK blamed over volcano deaths*. January 12, 1999 Available from: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/253237.stm>.

⁵⁸³ BROWN, L. *The Volcano, Montserrat and Me: Twenty years with an active volcano*. Independently published ed., 2017.

⁵⁸⁴ Rapport MVO « *Montserrat today* ». Tuesday November 6, 1997, « *Presented by the Information and Education Unit of Montserrat's Emergency Department* ». 6 novembre 1997.

absence notable des politiciens locaux, à l'exception du Chief Minister et de son secrétaire parlementaire. Cette fois, le duc de York ne peut, contrairement à sa première visite se rendre dans Plymouth en voiture. Toutefois comme le secrétaire d'État aux DOM-TOM en 1976, il survole le volcan. Si le peuple le trouve très accessible, au niveau politique, l'harmonie britanico-montserrattienne ne semble plus aussi visible que lors de sa première visite.⁵⁸⁵

Le nouveau gouverneur, Tony Abbott, n'est pas exempt de critiques. Il sera notamment accusé par le Montserrat Reporter d'avoir « *insulté Montserrat* » en décrivant selon le journal un groupe d'ouvriers de Salem menés par l'ancien Chief Minister Reuben Meade comme une « *mafia* ». Le Gouverneur avait en effet qualifié d'inappropriée la façon dont le groupe l'avait appréhendé de front, « *en masse* ». L'utilisation de l'expression anglaise, « *mob handed* », provoqua la colère des travailleurs à cause du mot « *mob* » (ici gang ou mafia) et de sa forte connotation péjorative.⁵⁸⁶

Comme pour constater ce « rafraichissement » des interactions, la *House of Commons*, dans son *Select Committee Report* pour le mois de Novembre, estime qu'il n'y a pas une bonne relation entre les deux gouvernements.

Les rapports entre les deux niveaux se stabiliseront petit à petit jusqu'en 1998. Ce retour de la cordialité semble coïncider avec une amélioration de la qualité de vie des Montserratiens tandis que l'île renaissait peu à peu.⁵⁸⁷ Cette tendance est intéressante si l'on compare avec le climat entre personnel britannique et personnel local au début de la crise. En effet, les instrumentalisation des identités semblaient coïncider avec, soit la perception d'une disparité de ressources, soit la perception d'un refus d'écouter consécutif à des divergences de vues.

Nous observons ainsi que si les stratégies de communication portent des caractéristiques qui montrent une influence de la socialisation politique ; elles ont, dans nos deux cas d'étude, connu des évolutions, pour se retrouver presque dans le spectre opposé. Ces évolutions sont liées à une adaptation du discours et du comportement des autorités aux enjeux de la légitimation.

⁵⁸⁵ BROWN, L. The Volcano, Montserrat and Me: Twenty years with an active volcano. Independently published ed., 2017.

⁵⁸⁶ Ibid.,p.210.

⁵⁸⁷ Ibid.

Ainsi dans le cas de la Guadeloupe, c'est la polémique de l'expertise qui semble avoir été l'évènement catalyseur. L'expert devient un arbitre et est présenté comme un décideur quand le sujet de l'expertise devient un instrument politique.

Dans le cas de Montserrat la baisse de qualité de vie des montserratiens semble coïncider avec la demande d'une administration plus forte. Les politiques réagissent alors en mettant en avant l'action publique et en se portant garants de la bonne gestion de la crise. La survenance d'une éruption meurtrière achèvera de consacrer cette dynamique. Il faut noter que dans les deux cas, les stratégies discursives d'origine ne disparaissent pas totalement, mais s'effacent au profit des nouvelles.

En plus de cet ajustement aux enjeux, les crises de Guadeloupe et de Montserrat présentent d'autres similarités. En ce qui concerne les relations entre les territoires étudiés et leurs anciennes métropoles, on note un lien entre opposition et confrontation des identités selon les perceptions de divergences de ressources. De plus, les comportements de certains acteurs se ressemblent, de par la similarité de leurs rôles auprès des populations. On retrouve par exemple des acteurs considérés comme ayant des liens privilégiés avec le pouvoir exécutif, à l'instar d'Olivier Stirn et le Prince Andrew, ayant des comportements similaires. Ce type d'acteur va se montrer proche du terrain et promettre de faire remonter les demandes à la hiérarchie en assurant que celle-ci se préoccupe du cas. Au niveau de la gestion locale, le préfet endosse une fonction similaire à la fois à celle de Chief Minister et à celle de Gouverneur. En effet, la préfecture, le cabinet du Chief Minister et le bureau du Gouverneur ont été présentés, dans le discours, comme les niveaux enregistrant les demandes en provenance de la société civile. Ces niveaux ont alors fait office d'interface entre les besoins quotidiens des populations et la sphère décisionnelle. Ces acteurs ont ainsi principalement assuré l'enregistrement et la réponse aux remises en cause de l'action publique.

On note d'ailleurs une tendance au scepticisme face aux déclarations des autorités en Guadeloupe comme à Montserrat. Plus précisément, les deux situations se miroitent : les autorités sont accusées d'avoir exagéré le risque dans le cas de la Guadeloupe, et dans celui de Montserrat de l'avoir sous-estimé. On note que cette réaction est notable dans le cas de Montserrat après la réalisation effective d'épisodes volcaniques traumatisants. Il semble possible que cet élément soit déterminant, car cette suspicion de sous-estimation du risque était présente en Guadeloupe au début de la crise, avant l'évacuation, particulièrement après l'éruption du 8 juillet. Aussi, à Montserrat, il existait une tendance à sous-estimer le risque en

période d'accalmie, où les populations devaient rester hors des zones dangereuses, sans que des manifestations ne confirment les conclusions.

Il apparaît un biais selon lequel les populations sont sceptiques a priori, avec une tendance à croire que le risque est sous-estimé quand des manifestations visibles et impressionnantes ont lieu ; et une tendance à penser que le risque est surestimé quand il ne se passe rien. De plus, ce biais semble contextualisé par la présence de zones « dangereuses » présentant un intérêt économique et social fort pour les personnes évacuées. La plupart des personnes disparues dans l'éruption du 25 juin 1997 se trouvaient en zone dangereuse pour s'occuper de leurs cultures ou parce qu'elles avaient refusé de quitter leur domicile. Les individus démontrent en effet une certaine autonomie quant à la construction de leur perception du risque et de leur notion de risque acceptable, ce qu'ont démontré des travaux récents en géographie.⁵⁸⁸ Cette adaptation aux circonstances et à la présence d'enjeux s'applique aussi à la rationalité des décideurs, qui comme nous l'avons vu, peuvent « sortir » des cadres de leur socialisation politique pour légitimer l'action publique quand ils interagissent avec les populations.

Nous nous proposons de revenir sur les implications des stratégies discursives observées. Ces implications nous ramènent aux modes de gouvernance mais aussi au volet stratégique de notre analyse, notamment à la façon dont les autorités tenteront de préserver le statu quo politique et institutionnel.

Conclusion de la deuxième partie : Le discours en temps de crise : un outil de conservation du monopole politique.

Dans le cas de la Guadeloupe nous retrouvons dans le discours des autorités préfectorales et gouvernementales les caractéristiques d'un modèle de type décisionniste, présentant le

⁵⁸⁸ LAVIGNE, F.; and DE COSTER, B. « People's behaviour in the face of volcanic hazards: Perspectives from Javanese communities, Indonesia ». *Journal of Volcanology and Geothermal Research*, 2008, no. 172. pp. 273-287.

personnel étatique et l'administration au premier plan, ce qui semble correspondre au mode de gouvernance français, caractérisé par un interventionnisme étatique fort. Dans le cas de Montserrat, nous avons affaire à une dynamique plutôt technocratique. Dans cette configuration les experts et la société civile sont présentés comme des décideurs et des acteurs clés de la gestion de crise. Cette dynamique discursive semble compatible avec le mode de gouvernance du modèle de Westminster, avec une forte autonomie de la société civile et une administration discrète. Cependant, au fil des crises ce constat est fortement nuancé, et on remarque une mise en avant des acteurs qui étaient au second plan, dans une logique d'adaptation du discours aux besoins de légitimation (1). Ces fluctuations semblent participer d'une volonté apparente de préserver les statu quo politique et institutionnel en présence avant la survenance de la crise (2). Cette lutte passe par une compétition pour le monopole politique (au sens de la régulation des intérêts et des conflits) face à l'émergence de contestations sur la scène politique à la faveur de l'incertitude (3).

1) Les fluctuations du discours en fonction des besoins de la légitimation.

Dans le cas de 1976, contrairement à ce que nous avons observé au début de la crise, l'expert sera présenté comme le moteur de la décision au niveau symbolique. Dans celui de Montserrat alors que nous pouvons observer au début des événements un certain retrait de l'administration et du gouvernement, cette dynamique semble se renverser tandis que la crise sociale et économique se confirme. En effet, afin de s'adapter aux demandes de la population, exigeant un gouvernement fort, les autorités publiques se mettront en avant.

Revenons sur le cas de la Guadeloupe. Nous observons dans le discours, à partir de l'émergence de la polémique en septembre 1976, une consécration de l'expert en tant qu'outil de légitimation de la décision. Plus que la gestion en elle-même, c'est l'expertise qui est le pivot de la légitimation de l'action publique.

Le rôle principal de l'expert est plus que jamais, à partir de l'évacuation, d'assurer la pérennité du récit du risque livré par les autorités préfectorales et gouvernementales. Or, quand l'objectivité des experts est remise en cause, l'expertise est neutralisée, canalisée, afin de juguler les possibilités de son instrumentalisation par les groupes contestataires.

Cette dynamique semble se caractériser tout d'abord par une modulation de la distinction entre savoir expert et savoir profane.

Ainsi, l'analyse discursive des conférences du 31 août et du 1^{er} septembre 1976 permet de dégager une évolution dans la légitimation de l'action publique opérée par les experts, corollaire avec le basculement progressif de l'action publique vers une dynamique de responsabilisation de l'administré et de promotion d'un principe de prudence. On passe en effet de l'image d'une rationalité purement scientifique à une rationalité hybride où l'expert devient, du fait de son savoir, différent du savoir profane, le garant du bien-fondé du principe de précaution.⁵⁸⁹ Le savoir de l'expert devient une garantie de son bon sens, et par extension du bon sens qui aurait conditionné la décision d'évacuer.

Face à l'échec relatif de cette stratégie et la perte de crédibilité du discours des autorités, l'expertise sera symboliquement mise à distance de la polémique avec une « mise de côté » de la figure de l'expert.

Ainsi après l'explosion de la crise le 9 septembre, l'accent revient sur la sécurité des personnes et la responsabilité de l'État de protéger les administrés dans le discours public. Nous avons ainsi une mise à distance d'avec la polémique et la question de l'expertise. De nouveaux principes sont introduits par le préfet, le principe de « risque calculé » et le principe de « responsabilité partagée ». Ces principes renvoient à l'algorithme selon lequel la population a appris à vivre avec son volcan et est désormais capable d'évaluer le risque. Ceci constitue une réduction indirecte de l'impact du discours des experts. Dans le volet stratégique, cette dynamique discursive faisait écho à un compromis entre le maintien de la prudence et les demandes de plus en plus pressantes en provenance de la société civile et des élus locaux.

Le principe de « précaution » ne sera pas tout à fait affranchi de la légitimation par l'expertise. Malgré la baisse du nombre des conférences de presse, on observe une mention régulière à la collaboration avec des experts étrangers, qui de façon rhétorique, sont supposés ne pas être corrompus par le gouvernement ou des intérêts personnels. Aussi, l'élaboration des conclusions se formalise. Aux échanges informels on préfère les rapports écrits.

⁵⁸⁹ Les termes « prudence » et « précaution » ont été utilisé de façon interchangeable par les autorités préfectorales, le principe de précaution en tant que concept juridique n'existait pas encore.

Au mois d'octobre, on remarque un grand retour de l'expertise au cœur des stratégies de communication. Au cœur de la polémique, l'expert s'imposera en arbitre.

En ce mois d'octobre 1976 la contestation de la décision d'évacuation du 15 août 1976 prend un tournant judiciaire. Le 13 octobre, Maître Félix Rodes dépose une requête auprès du tribunal administratif de Basse-Terre pour demander l'annulation des arrêtés préfectoraux des 13, 15 et 19 août, 15 septembre et 1^{er} octobre 1976. La mesure particulièrement visée et la décision d'évacuation. Pour rappel, le fondement avancé par l'avocat était que l'arrêté était entaché d'un vice de forme. En effet, cet arrêté fut tout d'abord verbal avant d'être formalisé. La requête sera portée devant le Conseil d'État qui la rejettera le 18 mai 1983. La juridiction retiendra pour la première fois l'application de la théorie des circonstances exceptionnelles dans le cadre de la réponse à une menace naturelle. Surtout, elle validera le bien-fondé des arguments scientifiques ayant fondé la décision ; estimant que les autorités avaient des raisons de supposer l'existence d'un danger imminent. Or, si le juge administratif pouvait trancher en matière de Droit, la question scientifique en elle-même restait en suspens. Comment apprécier et prouver la légitimité de l'expertise sans remise en cause possible ?

Après le préfet, c'est l'expert qui sera « innocenté » symboliquement.

Pour cela, le gouvernement demandera, à l'initiative de Jean-Claude Aurousseau la tenue d'une réunion d'experts internationaux afin de trancher définitivement la question. Les questions soumises aux experts touchaient non seulement le domaine scientifique à proprement parler, mais aussi celui de la gestion de crise. Il était attendu des experts l'élaboration d'une marche à suivre non seulement à l'intention de leurs pairs, mais également à celle des autorités publiques. L'expert scientifique endosse ici pleinement un rôle d'évaluateur de politique publique et de producteur de normes.

Organisée par le C.N.R.S., la réunion est placée sous la présidence d'un membre de l'académie des sciences, aussi directeur du département des sciences du prestigieux MIT, le professeur Frank Press. Elle regroupe 9 experts réputés du monde entier, France comprise. La légitimité scientifique des conclusions était, en quelque sorte, assurée.

Nous pouvons ainsi voir que dans le cas de la Guadeloupe les stratégies de communication se sont axées sur l'expertise quand cette dernière s'est retrouvée au cœur de la problématique de légitimation de l'action.

Dans le cas de Montserrat, c'est une montée symbolique de l'administration et de son action qui peut être observée. Alors que le phénomène s'aggrave et que les montserratiens mesurent la possibilité d'inscription dans le temps de la crise. La capacité du gouvernement à assurer l'avenir de l'île deviendra un enjeu politique majeur.

La rationalité scientifique reste l'élément principal de justification des évacuations à la fin de l'année 1995. Toutefois, on note une mise en avant du principe de précaution et la multiplication des éléments subjectifs dans le discours des autorités. L'île est dans l'attente du désastre, on attend de la population qu'elle soit préparée. L'action publique est caractérisée par l'anticipation, une anticipation résumée par le thème du *Disaster Preparedness Plan* : « *be prepared* ».

En conséquence, Tandis que dans les premiers temps de la crise la gestion relevait dans le discours, de la capacité de la société civile à s'autogérer, c'est l'action gouvernementale qui est mise en avant par la suite.

Les attentes de la population se tournent en effet de plus en plus vers les gouvernements montserratiens et britanniques. Avec l'effondrement progressif du système bancaire la société civile s'essouffle et les réseaux privés n'arrivent plus à compenser les effets de la crise.

A la fin de l'année 1996 les montants accordés par la Grande Bretagne sont critiqués, jugés insuffisants. Nous pouvons alors observer une dynamique selon laquelle les officiels britanniques tentent de contrer ces critiques en démontrant la bonne volonté de leur gouvernement.

Plus généralement, on observe une perte de confiance de la population face à une situation économique qui s'aggrave. C'est dans ce contexte que la mise en avant des capacités de gestion de l'administration sera consacrée.

Cette montée est tout d'abord caractérisée par une énumération des succès attribuables aux autorités dans la gestion de crise, et de l'action des organes gouvernementaux et du *Civil Service*. Cette tendance se confirmera après la survenance de la catastrophe tant redoutée le 25 juin 1997.

Ainsi à la fin de l'année 1996 nous observons une mise en avant des succès attribués à l'action gouvernementale dans le discours des autorités et la mise en avant des capacités d'expertise, dans une dynamique où l'expertise est vue comme un outil aux mains des

autorités afin d'assurer la sécurité des populations. Cette stratégie est similaire à la stratégie discursive présente dans le cas de 1976 en début de crise. Aussi, elle tranche avec la stratégie observable pendant l'année 1995, durant laquelle le discours était axé sur les succès et les mérites de la société civile.

Après les élections de novembre 1996, les autorités publiques continueront à endosser le premier rôle dans le discours. Suite à la tragédie du *Black Wednesday*, la population cherche un responsable. Le gouvernement montserraten se présentera alors comme le garant de la sécurité des Montserratiens, en opposition au gouvernement britannique présenté comme négligeant.

Le gouvernement britannique sera ainsi accusé d'avoir failli à aider efficacement Montserrat face à la crise, poussant la population à adopter des comportements dangereux, à l'instar des victimes du 25 juin. Cette dynamique du bouc émissaire verra sa consécration en 1999 avec pour rappel, l'ouverture d'une *inquest* à l'initiative du coroner de l'île. Le DFID et le Foreign Office rejetteront la requête et se défendront, dans une déclaration conjointe, en affirmant que les victimes avaient été correctement informées des risques qu'elles encouraient.⁵⁹⁰

En conclusion nous avons validé l'hypothèse selon laquelle les stratégies de communication portent des caractéristiques démontrant l'influence de la sociologie politique des territoires sur l'orientation du discours public. Toutefois, nous avons dû apporter une nuance à ce constat. En effet, dans nos deux cas d'étude, les stratégies discursives ont connu des évolutions, jusqu'à presque miroiter le spectre opposé, même si les tendances originelles ne disparaissent jamais totalement.

A priori, ces évolutions semblent liées à une adaptation du discours et du comportement des autorités aux enjeux de légitimation de l'action publique rencontrés tout au long de la crise.

Les autorités françaises auraient ainsi « combattu le mal par le mal » en se concentrant sur l'expertise, tandis que le gouvernement Montserraten aurait réagi en mettant en avant l'action de l'administration face à la demande d'une administration plus forte à partir de l'éruption meurtrière du 25 juin 1997.

⁵⁹⁰ *UK blamed over volcano deaths*. January 12, 1999 Available from: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/253237.stm>.

Cette stratégie apparente d'« action – réaction » est-elle la seule piste explicative en ce qui concerne ces nouveaux comportements? Sans invalider cette première explication, nous pouvons la compléter eu égard aux changements qu'impliquaient les options refusées ou mises de côté par les autorités. Il semble que le fil rouge commun entre les actions des autorités françaises, montserratiennes et anglaises soit la tentative de maintien des statu quo politiques et institutionnels.

2) Le discours au service de la préservation du statu quo politique.

Comme nous l'avons vu, en ce qui concerne la Caraïbe anglophone et la Caraïbe francophone, une des différences majeures entre les modes de gouvernance touche au degré de la présence de l'État. Ces différences sont en partie liées à un effet de balancier entre les institutions issues de la société civile et celles issues du système administratif.⁵⁹¹

Ainsi dans le cas français, la forte présence de l'administration a tempéré le développement de certaines pratiques comme le clientélisme et la centralisation a réduit l'espace d'expression d'organisations civiles ayant des prétentions à réguler l'espace social. A contrario, dans l'espace anglophone la société civile a développé des moyens de régulation à la faveur de la faible présence de l'administration.

Nous avons ainsi, en situation de « fonctionnement normal » du côté français une stratégie discursive qui fait écho à la centralisation jacobine française. L'État occupe l'essentiel de l'espace symbolique et est présenté comme le gestionnaire principal. Cela revient pour ce dernier à s'attribuer la gestion des conflits, tandis que du côté anglais il y a une co-responsabilisation avec la société civile et une délégation symbolique plus forte vers l'expert.

En effet à l'occasion de la crise de 1976, dans le discours, la machine administrative donne l'impulsion à l'action publique. C'est l'État qui prend tout en charge. L'expertise est présentée comme un outil à la disposition des autorités pour gérer la crise, et la figure

⁵⁹¹ RENO, F. *L'exportation de modèles d'administration opposés: le cas de la Barbade et de la Martinique*. Thèse pour le doctorat de Science Politique. Université de Paris 1, Panthéon-Sorbonne, janvier 1987.

politique est, plus que celle de l'expert (fortement médiatisée), celle qui reste dominante dans le discours. Les autorités préfectorales et gouvernementales sont présentées comme les principaux décideurs, l'expert étant une aide à la décision. La figure gouvernementale ou étatique apparaît de ce fait comme le garant de la sécurité des personnes et de la bonne organisation de la vie des populations durant la crise. L'expert fait office d'agent d'apaisement et de crédit scientifique.

Dans le cas de Montserrat, l'administration partage symboliquement son rôle avec les experts qui sont présentés comme le groupe orientant la décision et la société civile, présentée comme un véritable partenaire. En conséquence dans le discours des autorités montserratiennes, l'administration et le gouvernement sont présentés comme des codécideurs des experts, dans le cadre d'un partenariat avec la société civile. Plus précisément les conclusions scientifiques sont présentées comme le moteur de la décision. S'il n'y a pas de délégation décisionnelle explicite, les autorités publiques s'appuient fortement sur l'expertise pour justifier les mesures en favorisant une syntaxe du type « les experts ont décidé que...alors... ». La solidarité au sein de la société civile est présentée comme l'élément essentiel de la gestion de crise. Le discours est caractérisé par un fort recours aux registres lexicaux de la famille et du religieux.

Ces statu quo discursifs peuvent être mis en parallèle avec une volonté de maintenir le statu quo de gouvernance.

Si on s'intéresse au contexte politique dans les Antilles françaises à la fin des années 70, on remarque une remise en cause du processus de territorialisation politique. En effet, suite aux espoirs déçus de la départementalisation, les oppositions à la centralisation présentes depuis la fin des années 50 se ravivent. On peut alors observer une multiplication des « proclamations identitaires ».⁵⁹² L'espace discursif politique se partage alors entre « *les tenants d'une assimilation politique et culturelle et donc d'une identité recomposée par l'État français ; les protagonistes d'une autonomie culturelle aménagée au sein de l'ensemble français et respectueuse de la différence* » et « *les partisans d'une altérité radicale* ».⁵⁹³

Or, comme nous l'avons montré dans ce titre, l'essentiel du discours des autorités dans le cas français était un discours tendant à assimiler la Guadeloupe à la France et à afficher la « solidarité nationale ». Si l'omniprésence de l'État providence est cohérente avec la

⁵⁹² DANIEL, J. « L'Espace politique aux Antilles françaises ». *Ethnologie Française*, 2002, vol. 32, no. 4. pp. 589-600., p 591.

⁵⁹³ Ibid. p 591/592.

sociologie politique française, on peut se demander dans quelle mesure l'empressement des autorités à rassurer les élus locaux et les populations sur le fait que le gouvernement prenait la crise au sérieux et était prêt à déployer d'importants moyens, participe d'une volonté de porter le discours assimilationniste.

Du côté Montserrarien le discours est cohérent avec les possibilités techniques à la disposition de l'administration. La délégation de certains aspects de la gestion de crise à des organisations faisant partie de la société civile a permis de pallier le manque de moyens. On peut donc imaginer qu'il était plus avantageux pour les autorités d'encourager les populations et les acteurs sociaux à participer à la gestion de crise. Une coopération harmonieuse permettrait ainsi de tempérer le risque de contestations de l'action publique. En effet, l'exécutif est confondu avec l'équipe politique au pouvoir, composée d'élus, malgré la distinction formelle entre le *department* (ministère) et le gouvernement en lui-même.⁵⁹⁴

Une remise en cause de la capacité de gestion du gouvernement en place n'apparaissait pas comme souhaitable a priori. Au niveau politique et institutionnel, la question de l'indépendance a été envisagée par l'élite politique de l'île dès les années 1980. Elle fut officiellement évoquée en 1984 par le Chief Minister John Osbourne alors leader du *People's Liberation Movement*. (PLM). Cette demande fut notamment présentée comme une forme de protestation contre le veto du gouvernement britannique à l'envoi de forces de police en renfort aux américains dans le cadre de l'opération *Urgent Fury* à la Grenade après le renversement de Maurice Bishop et l'invasion de l'île par les États-Unis.⁵⁹⁵

Toutefois la concrétisation de ce souhait fut compromise à l'occasion de divers événements. Ainsi en 1989 suite à un scandale financier, la constitution montserrtienne fut révisée par le gouvernement britannique afin de transférer au Gouverneur des prérogatives en matière d'affaires économiques internationales. En 1989 le passage dévastateur de l'ouragan Hugo laissa l'économie de l'île exsangue. Le Chief Minister de l'époque, John Osbourne, préférera ne pas couper les liens avec la Grande Bretagne, avec la perspective qu'un jour la coupure d'avec la métropole pourrait être décidée par référendum.⁵⁹⁶ La crise volcanique initiée en

⁵⁹⁴ ADÉLAÏDE-MERLANDE, J. *Histoire contemporaine de la Caraïbe et des Guyanes: de 1945 à nos jours*. Karthala ed., 2002., p 48.

⁵⁹⁵ LEONARD, T. M. *Encyclopedia of the Developing World*. Routledge ed., 25 octobre 2005, p.1083.

⁵⁹⁶ HEPBURN, E.; and BALDACCHINO, G. *Independence Movements in Subnational Island Jurisdictions*. Routledge ed., 2013., p. 32.

1995 achèvera de rendre Montserrat dépendante de l'aide économique britannique, neutralisant l'indépendance en tant qu'option viable.

De plus, on note que le parti au pouvoir en début de crise, le National Progressive Party de Reuben Meade n'était pas considéré comme indépendantiste et ne semblait pas particulièrement favorable à des changements institutionnels majeurs.⁵⁹⁷

En conséquence, sans que le statut de l'île ne soit un enjeu notable pour l'opposition politique, les mécontentements au sujet de l'intervention étatique surviendront malgré tout, et la sanction électorale potentielle des élections de novembre 1996 sera redoutée par le parti au pouvoir. Cette sanction surviendra d'ailleurs avec la victoire de Bertrand Osbourne et l'accession au pouvoir du People's Progressive Alliance, remplaçant le National Progressive Party.

Au niveau des relations avec le gouvernement britannique, la volonté des autorités montserratiennes de s'affirmer et de ne pas paraître trop dépendantes apparaît à la fois comme une réaction aux stratégies discursives de l'opposition mais aussi une réaction à la captation progressive des prérogatives de gestion de crise par « Londres ».

Si l'on cherche un dénominateur commun entre une piste privilégiant une dynamique « action/réaction » aux stratégies d'acteurs « in vivo » et une autre privilégiant une réaction aux contextes politiques et institutionnels existants, on revient à un enjeu principal : la prérogative de dicter les comportements. Ainsi, dans nos deux cas, les ajustements discursifs quant à la place donnée à l'expert et le rôle de l'administration apparaissent liés à une volonté d'intervenir là où le monopole d'arbitrage du pouvoir en place est menacé.

3) La lutte contre les remises en cause du monopole de l'arbitrage par les autorités.

Voyons la question du rapport à l'expertise.

⁵⁹⁷ Indices dans la presse locale, par ex <https://www.themontserratreporter.com/a-renewal-first-call-to-discuss-independence/>. Voir aussi FERGUS, H.,. *Gallery Montserrat: Some prominent people in our History*. University of the West Indies ed., 1996.

L'expertise a une fonction de transfert de légitimité car sans elle « *la décision serait fondée sans raison* ». ⁵⁹⁸ Parée du sceau de l'expert, la décision apparaît alors « *juste et informée, mais également objective et débarrassée de tout arbitraire* » ⁵⁹⁹. Or, les décisions affectant la vie des populations à l'occasion d'une crise volcanique ne doivent pas, pour être acceptées, paraître arbitraires du fait de leur capacité à impacter les situations individuelles et le fonctionnement du groupe social. Les autorités ne peuvent donc pas faire l'économie de faire appel à une force légitimatrice supérieure à celle des intérêts : la raison. L'expertise est alors dans le discours « *la simple application de principes reconnus comme neutres et universels* ». ⁶⁰⁰

Le discours d'expert opposé au discours profane a donc vocation à être « *un langage de vérité* ». ⁶⁰¹ La décision fondée sur les conclusions de l'expert s'élève ainsi, en théorie, au-dessus des choix et des valeurs, du tri des priorités et de la régulation de l'espace social caractérisant l'activité politique. L'emprunt du vocabulaire d'initié par les autorités publiques relèverait alors de la volonté de donner une impression de neutralité politique. Cette tendance a été confirmée par plusieurs travaux sur les politiques européennes en ce qui concerne les théories économiques présentées dans les discours politiques. ⁶⁰² Les décideurs apparaissent ainsi comme des commanditaires capables de traiter les enjeux de manière rationnelle. ⁶⁰³

Nous pouvons en conséquence observer dans nos deux cas d'étude la mise en valeur du discours scientifique dans un but d'information mais surtout de légitimation des décisions.

Dans le cas de la crise de 1976 nous avons observé une appropriation du langage de l'expert par le politique dans les moments où il y avait un besoin de rassurer les populations, d'assurer la maîtrise de la situation. Aussi, au plus fort de la polémique au sujet de l'expertise, c'est la neutralité de l'expert qui sera remise en question. Or cette remise en cause ouvrira le champ des possibles quant à la promotion de solutions différentes que celles proposées par les autorités. L'arbitrage offert par la figure de l'expert a alors considérablement perdu son effet

⁵⁹⁸ ROBERT, C. Politiques publiques 1. La France dans la gouvernance européenne. BORRAZ, O.; and GUIRAUDON, V. eds., Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P) ed., 2008. *Expertise et action publique*, pp. 309-335.

⁵⁹⁹ Ibid p.312

⁶⁰⁰ Ibid.

⁶⁰¹ TREPOS, J. Y. *La sociologie de l'expertise*. PUF coll. "Que sais-je"? ed. Paris: , 1996. P.68

⁶⁰² Voir Robert, C. 2008., p. 313. Cécile Robert fait notamment référence aux travaux de Jabko (2001), Jobert (1994), Lordon (1997).

⁶⁰³ BARTHE, Y. La politisation. LAGROY, J. ed., Belin ed. Paris: , 2003. *Le recours au politique ou la problématisation politique "par défaut"*., pp. 475-492.

symbolique, avec l'instrumentalisation du discours polémique d'Haroun Tazieff. Ce dernier devînt en effet le champion d'un scénario alternatif : celui de la probabilité qu'une catastrophe ne survienne pas. Ce scénario opposé à l'avis majoritaire de l'équipe était attaché dans le discours des élus locaux à un choix alternatif de réponse : la réactivation de la région évacuée.

A l'instrumentalisation opérée par les élus souhaitant une réactivation de la zone, se superposait une bataille paradigmatique au niveau de l'expert scientifique et du métier de volcanologue.

Les deux figures de proue de la polémique, Haroun Tazieff et Claude Allègre personnalisaient, à travers leurs positions affichées, la concurrence entre deux visions de l'expert, plus spécialement de l'expert en volcanologie.

Allègre défendait une vision de l'expert intégré dans un modèle décisionniste, dans lequel le scientifique se tient à son rôle de description et d'analyse, en laissant au décideur le soin d'apprécier la course d'action à adopter en conséquence. Haroun Tazieff quant à lui ne partageait pas cette vision de l'expert scientifique ayant un simple rôle d'information.⁶⁰⁴ Or, le modèle décisionniste caractérisait, selon Claude Allègre la démarche de l'Institut de Physique du Globe.⁶⁰⁵ De plus, les deux hommes remettaient en cause la légitimité de leurs profils mutuels à rendre l'expertise. Pour Haroun Tazieff, Claude Allègre était un géochimiste, et non un volcanologue. Pour Claude Allègre, Haroun Tazieff était certes un spécialiste des volcans avec une longue expérience, mais il négligeait trop l'importance des mesures de laboratoire.⁶⁰⁶

Les deux hommes avaient ainsi des visions différentes de l'expertise et de la qualification de volcanologue. S'il n'y a pas de preuves irréfutables que Claude Allègre ait profité de l'opportunité de la crise pour pousser sa vision des sciences, il cherchait vraisemblablement à moderniser l'IPGP afin d'en faire un établissement mondialement reconnu. Les profils comme celui de Haroun Tazieff, étaient alors pour lui obsolètes.⁶⁰⁷

En réponse à la fenêtre d'opportunité créée par la polémique, les autorités ont alors remplacé la crédibilité entachée (aux yeux du public) des scientifiques et instituts de recherche français, par celle des scientifiques et des laboratoires étrangers.

⁶⁰⁴ Débat télévisé entre Haroun Tazieff et Claude Allègre en date du 11 novembre 1976

⁶⁰⁵ Ibid.

⁶⁰⁶ Op. Cit.

⁶⁰⁷ Interview de Jean Louis le Morél directeur adjoint de Claude Allègre de 1976 à 1986 à l'IPGP et celle de Patrick Allard, volcanologue dans le documentaire *La Guerre des volcans* (2015).

La tentative de reconquête de la légitimité de l'expert, fondée sur son extériorité apparente au jeu politique ; sera accompagnée par une volonté de responsabiliser la société civile. On peut avancer que cette responsabilisation des administrés apparaît comme un transfert de la prérogative de définir le risque de l'expert au citoyen. Puisque l'expert fait défaut, le profane devient le juge de sa prise de risque avec la politique de « responsabilité partagée ». La définition du risque acceptable, telle qu'elle est présentée dans le discours échappe alors (de façon plus symbolique que réelle) au duo autorités étatiques/ experts scientifiques.

Il est intéressant de noter lors des conférences des 30, 31 août et 1^{er} septembre 1976 comment, face à l'échec de l'objectivité en tant que facteur de légitimation, les justifications du principe de précaution par les experts ont pris une coloration plus subjective. En effet, comme nous l'avons souligné plus avant, plus que des hypothèses irréfutables, nous trouvons ce qui peut être perçu comme une promotion du « bon sens ». Le principe de prudence relève lors de ces interventions du bon sens des autorités et des experts, un bon sens garanti, en quelque sorte par leurs formations et responsabilités. Le bon sens du préfet est alors tributaire de son devoir d'assurer la sécurité des guadeloupéens. Celui des experts réside dans une incertitude, un pessimisme quant à la situation renforcée par leur savoir. Nous avons ainsi un bon sens différent dans le discours du bon sens profane, puisqu'il s'appuie en partie sur des compétences. L'irruption de la subjectivité rend néanmoins l'expert moins « expert », révélant l'humain derrière le scientifique, et par extension la dimension humaine de la responsabilité qui lui incombe. Avec le retour de cette « humanité » la décision de maintenir l'évacuation devient tributaire de qualités morales (la prudence, le bon sens etc.), sortant le discours de l'aspect strictement scientifique des conclusions. La légitimation de l'action publique ne pourra toutefois pas se passer de la rationalité scientifique classique face à des contestations sérieuses.

La « neutralisation » de la polémique s'opérera d'ailleurs par l'intervention d'un groupe d'experts étrangers éminents. Finalement, les scientifiques donneront raison aux autorités, rendant à leur ligne de conduite ses atours de ligne « rationnelle » et « objective ».

Les recommandations demandées aux experts présents à la conférence internationale du 15 au 18 novembre 1976 font écho à une autre facette de l'expert, celle de l'expert médiateur producteur de normes. L'élaboration d'un code de conduite préconisant l'isolement de l'équipe scientifique par rapport à la presse et la nomination d'un porte-parole officiel, sera proposée pour répondre à la problématique de désaccords affichés entre les scientifiques. Entre l'expert « indépendant » au risque d'être « polémique » porté par la figure de Haroun

Tazieff et l'expert « fonctionnaire » ayant un devoir de réserve et se tenant strictement à son rôle d'observation des éléments scientifiques, caractérisé par la figure de Claude Allègre, la préférence est actée.

Dans le cas de Montserrat les autorités ont très tôt dans la crise présenté l'expert en tant que garant de la rationalité des décisions d'évacuation. Nous avons sur ce point précis affaire à la même logique discursive observée que dans le cas de la Guadeloupe. Ainsi l'expertise apparaît comme un bouclier tempérant le risque de remise en cause des décisions, prises au nom de la raison scientifique. Cette logique se trouve présente plus tôt et de façon plus accentuée dans la crise montserratiennne du fait d'un réveil spectaculaire du volcan marqué d'emblée par une éruption, mais aussi très vraisemblablement, comme nous l'avons montré, du fait d'une sociologie politique favorisant la mise en avant de l'expertise et du rôle de la société civile. Comme dans le cas de la Guadeloupe, le discours technique est privilégié. Sa « récupération » par les autorités n'est pas aussi marquée que dans le cas de la Guadeloupe. Cependant la publication de bulletins détaillés par internet et relayés par les médias notamment la radio démontre une volonté d'informer la population en utilisant des termes appartenant au vocabulaire des experts.

La garantie de crédibilité offerte par le discours des experts est un outil de légitimation dépendant étroitement du concept de certitude scientifique. En effet, sans certitude, il n'y a pas de raison absolue de privilégier une option plutôt qu'une autre.

Ainsi, l'irruption de l'incertitude fait quelque peu sauter le monopole que les autorités ont, à travers le recours à l'expertise, de définir quelle est la bonne marche à suivre.

En conséquence, si l'expert ne disparaît pas pour autant dans le cas Guadeloupéen, comme nous l'avons vu ; en période d'incertitude scientifique et d'attente nous remarquons une tendance des autorités à mettre l'accent sur la gestion de la vie quotidienne des populations et leur capacité à gérer la crise. Montserrat, malgré une socialisation politique de la société civile favorisant son autogestion, semble avoir connu une dynamique similaire. Alors que le phénomène s'aggrave et que les montserratiens mesurent la possibilité d'inscription dans le temps de la crise ; la capacité du gouvernement à assurer l'avenir de l'île deviendra un enjeu politique majeur.

La rationalité scientifique reste l'élément principal de justification des évacuations de la fin 1995. Toutefois, on note une mise en avant du principe de précaution et la multiplication des

éléments subjectifs dans le discours des autorités. Tandis que dans les premiers temps de la crise la gestion relevait dans le discours de la capacité de la société civile à s'auto-organiser, c'est l'action gouvernementale qui est mise en avant.

En conclusion, dans les cas des crises volcaniques à la Guadeloupe et à Montserrat, les autorités semblent avoir orienté leur discours afin de récupérer des espaces de légitimité qui leur étaient contestés.

Cette piste renvoie à l'aspect nécessairement politique de la disruption causée par une situation de crise. La crise est en effet une fenêtre d'opportunité pour les acteurs souhaitant s'atteler à la conquête du pouvoir. Cette opération de conquête se traduit ainsi par l'apparition d'un discours concurrent visant à mobiliser les ressources symboliques générées par la crise. La crise est l'occasion pour certains acteurs politiques de consolider leur « percée » ou de revenir sur la scène en défendant des idées. On peut penser dans le cas de la Guadeloupe à des figures politiques marquées à « Gauche » telles que Lucette Michaux-Chevry et à la consécration de la percée de l'opposition politique au Conseil Général. Du côté de Montserrat, on a pu voir comment la tenue des élections législatives a permis à l'opposition politique de créer une « alternance » politique. Le nombre record de candidats, créant un choix politique sans précédent au risque de provoquer une absence de majorité est aussi symptomatique de l'explosion de la concurrence politique à la faveur de la rupture avec le « fonctionnement normal » de la société.

Nous nous trouvons dans les deux cas face à un discours général selon lequel les autorités contestées gèrent mal la crise, tandis que leurs opposants apparaissent comme les acteurs détenant la solution aux problèmes rencontrés sur le territoire.

Cette récupération politique de la crise en vue de conquête de l'espace cognitif est un phénomène connu en sociologie et en anthropologie de la catastrophe. Sandrine Revet décrit par exemple, comment suite aux inondations ayant sévèrement touché le littoral vénézuélien en 1999, Hugo Chávez alors fraîchement arrivé au pouvoir, a saisi l'opportunité de transmettre des valeurs aux populations sinistrées en utilisant les figures symboliques du « héros » et du « militaire » sur le terrain, au cœur de l'action, pleinement capable de gérer la crise.⁶⁰⁸

⁶⁰⁸ REVET, S. Anthropologie d'une catastrophe. Les coulées de boue de 1999 sur le Littoral Central vénézuélien. Presses Sorbonne Nouvelle ed., Paris: , 2007, 366 p.

Si cette piste est intéressante, le cas de Montserrat se caractérise également par un effondrement de moyens privés de son tissu économique. Une société civile à bout de souffle pouvait difficilement assumer le rôle qui lui était dévolu de la même façon qu'au début des événements avant la survenance de la catastrophe. La baisse de la qualité de vie sur l'île et l'épuisement des moyens privés a de ce fait coïncidé avec l'affirmation d'une administration plus forte. L'appareillage et l'expertise administratifs ont également été considérablement renforcés par les collaborations avec le personnel britannique. Or, si on revient à la façon dont la société civile a développé des réseaux informels à la faveur d'une administration « faible » dans la caraïbe anglophone ⁶⁰⁹ ; on peut se demander dans quelle mesure l'effet de balancier entre société civile et administration a impacté les rapports de force. Il est possible que l'épuisement des structures privées ait offert à l'exécutif une opportunité pour s'affirmer et justifier sa place sur la scène politique. Cette hypothèse est bien sûr nuancée par le fait que les acteurs sociaux et économiques étaient fortement représentés au sein des organes de décisions quant à l'organisation de la vie des Montserratiens durant la crise. L'opposition entre « société civile » et « bureaucratie » reste donc surtout heuristique. Dans tous les cas, la concomitance entre désir de l'exécutif de récupérer une partie de l'arbitrage politique et la présence d'un contexte économique et politique favorisant une mise en avant de la bureaucratie peuvent tout à fait constituer les éléments d'une même fenêtre d'opportunité.

⁶⁰⁹ RENO, F. *L'exportation de modèles d'administration opposés: le cas de la Barbade et de la Martinique*. Thèse pour le doctorat de Science Politique. Université de Paris 1, Panthéon-Sorbonne, janvier 1987.

Conclusion

Notre problématique générale était de savoir comment expliquer le comportement des autorités compétentes lors de la définition et la mise en œuvre de la politique publique de gestion du risque volcanique en période de crise. Par « comportement » on entend alors la façon dont les autorités ont agi face au risque, c'est à dire leur choix de réponse face à des problèmes donnés. Nous cherchions ainsi à comprendre les raisons de la sélection de certaines options plutôt que d'autres. Cela revenait à étudier les programmes de politique publique élaborés afin de gérer une situation de crise liée à la survenance d'un phénomène volcanique.

Nous voulions ainsi savoir :

- Quel était le contenu de ces programmes
- Comment et pourquoi ils ont été mis en œuvre.

Les diagnostics scientifiques n'ont pas été les seuls éléments ayant influencé les autorités. La rationalité des décideurs est en effet très susceptible d'être impactée par plusieurs éléments n'étant pas directement liés à la situation volcanique. Les éléments privilégiés suite à notre travail de master étaient :

- Le cadre légal et administratif dans lequel sont prises les décisions.
- Les contextes d'action notamment le climat social, le climat politique, économique.
- Les stratégies des autres acteurs notamment les acteurs politiques et les populations.
- Des considérations psychosociologiques propres aux individus et au groupe social.

Ces variables ne prétendaient pas être exhaustives et n'ont pas été hiérarchisées. Le propos principal étant de confirmer nos hypothèses basées sur une appréhension du processus décisionnel comme le produit de l'interaction de stratégies influencées par les contextes d'action qui les encadrent.

Les grilles de lecture utilisées étaient censées nous permettre d'en savoir plus sur la présence et l'impact de ces contextes. C'est ce qu'elles ont fait, comme nous le verrons.

Pour le volet stratégique de la gestion, nous remettons en cause l'apparente dynamique de stimuli action/réaction qui semblait caractériser les politiques publiques de gestion des risques

naturels. En effet, contrairement à un problème social la matérialisation d'un risque comporte un élément objectif indéniable : il s'agit d'un phénomène indépendant de la volonté de l'homme, qui n'est pas issu d'une création physique ou conceptuelle. La prise en compte d'un risque naturel par les autorités devrait alors considérer le risque parce qu'il existe. Si cet « automatisme » de la réaction à un problème perçu a été considérablement remis en cause en ce qui concerne le traitement d'un problème public, le cas du traitement des risques naturels, liés à des phénomènes non dépendants de l'activité humaine n'est pas un sujet très abordé en science politique.

Notre risque d'étude est de plus, le risque volcanique, un risque à faible occurrence. Ce type de risque est connu par les professionnels de la prévention pour constituer une catégorie « mal aimée » des autorités et des populations.

Notre hypothèse en ce qui concerne le lien causal entre la prise en compte d'un risque par les autorités et l'alerte donnée par une équipe d'experts scientifiques était alors la suivante : Il s'agissait de démontrer qu'il existait une configuration d'éléments déterminables, mis à part le seul signalement d'un danger, pour qu'il y ait une réaction des autorités.

En ce qui concerne le volet cognitif notre hypothèse était que les stratégies de communication mises en place par les autorités étaient conditionnées par des éléments liés à la sociologie politique des territoires, tout particulièrement les modes de gouvernance.

Nous avons pu valider nos hypothèses grâce à nos analyses, avec des nuances intéressantes.

Notre étude nous a ainsi permis de vérifier l'impact des contextes administratifs en dégageant une dynamique conjoncturelle entre les stratégies des acteurs et les contextes encadrant leur action.

Dans le cas du risque volcanique, la réalité du risque et même la survenance de manifestations naturelles ne semblent pas suffire à provoquer l'émergence et la continuation d'une politique publique de prévention ou de gestion. Pour cela, il faut l'existence d'une fenêtre d'opportunité où se rencontreront trois principaux éléments :

- La présence d'un cadre et de moyens administratifs pour traiter le risque.
- La présence d'un groupe d'acteurs ayant un bon accès aux instances décisionnelles ou réussissant à se mobiliser ; plaidant en faveur de la prise en compte du risque.
- L'existence d'un contexte politique favorable.

Nous pouvons ainsi conclure que la prise en compte du risque volcanique dans les caraïbes francophone et anglophone a été moins caractérisée par une dynamique d'« action/réaction » à une menace perçue que par l'action des acteurs dans un contexte opportun.

L'impact des stratégies d'acteurs est vérifiable pendant la gestion de crise elle-même.

Ainsi dans nos deux cas d'étude l'orientation de l'action publique a été le fruit de l'interaction entre les définitions locales et métropolitaines des options de réponse au risque.

Les évacuations du 15 août 1976 (Guadeloupe) et du 3 avril 1996 (Montserrat) ont servi de points d'accroche pour l'analyse de la gestion de crise, de par le tournant qu'elles ont constitué dans les crises provoquées par la Soufrière et la Soufrière Hills.

Ces deux décisions s'inscrivent dans un processus de hiérarchisation des enjeux par les autorités. Cette opération de sélection des enjeux est caractérisée par des tensions entre les acteurs de la politique publique au niveau local et métropolitain. Les stratégies restent fortement marquées par leur contexte et la marge de manœuvre laissée aux décideurs. En effet les tensions s'expriment différemment selon les possibilités de prévision de l'évolution du phénomène volcanique par les experts.

On constate en conséquence que dans le cas de la Guadeloupe la marge de manœuvre des autorités a été influencée par le fait que l'incertitude scientifique soit relativement forte, tandis que dans le cas de Montserrat les possibilités techniques ont permis une relative certitude scientifique et un consensus quant à l'opportunité d'évacuation malgré la présence de stratégies concurrentes.

Dans les deux cas une tension entre les stratégies « métropolitaines » et locales autour de l'expertise caractérise la gestion des crises, particulièrement autour des périodes d'incertitude scientifique. Ces périodes sont marquées par la manifestation de contestations et de remises en cause des choix présentés par les autorités. Ces contestations proviennent en majorité du niveau local.

Dans le cas français, c'est une stratégie entre les niveaux (local et national) dans un contexte marqué par le pessimisme des experts scientifiques qui a façonné le processus ayant abouti à l'évacuation du 15 août 1976. Dans le cas de Montserrat la possibilité de prévoir de manière précise l'évolution du phénomène dans les premiers temps de la crise a permis l'émergence d'un consensus sur la définition du risque acceptable.

La décision d'évacuation du 15 août est le produit d'une dynamique de précaution face à l'incertitude scientifique. Cette décision sera en effet marquée par une rationalité en partie indépendante des conclusions d'experts. Ainsi, malgré une volonté de garder les zones menacées actives, l'option d'évacuer ne dépendait pas directement des conclusions. Elle était en effet tributaire des consignes gouvernementales en provenance du secrétariat d'État aux DOM-TOM. L'influence des experts concernait surtout la portée spatiale et temporelle de l'évacuation.

Dans le cas de Montserrat on observe une plus grande possibilité de prévision quant à la portée des manifestations volcaniques potentielles. Cette possibilité a permis après les manifestations du 8 juillet 1995 une harmonisation des stratégies en conciliant le maintien des activités économiques dans les zones menacées et la nécessité de protéger les populations en danger. Les autorités ont ainsi pu choisir une stratégie d'adaptation en suivant l'évolution des manifestations et des diagnostics. Les autorités locales ont toutefois conservé une marge de manœuvre avec une volonté de ne pas désactiver Plymouth malgré les conseils des scientifiques et l'abandon par le gouvernement britannique de l'idée de récupérer les zones à court et moyen terme. Le gouvernement britannique suivait en effet une logique de minimisation des coûts dans l'urgence. C'est le volcan qui tranchera. L'aggravation de la situation constatée par les experts en janvier 1996 provoquera un consensus au sujet du repli sur le Nord de l'île. C'est ainsi que pendant la première moitié de l'année 1996 la vie se réorganisera dans le Nord de l'île sans désaccord majeur au sujet de la stratégie adoptée. Toutefois ce statu quo sera remis en cause.

Cette rupture de l'équilibre est explicable par la résurgence de l'incertitude, à d'autres niveaux de la politique publique.

Un constat similaire peut être fait dans le cas français. Le niveau problématique sera le bien-fondé de la décision d'évacuer mais surtout la légitimité de celle de maintenir l'évacuation dans un climat marqué par l'incertitude et l'attente. Dans le cas de Montserrat les tensions porteront sur les questions de réaménagement du territoire et de développement face à la durée indéfinie du phénomène.

Notre analyse des stratégies d'acteurs nous a ainsi permis d'établir que dans nos deux cas, avec des sociétés différentes et avec un certain écart temporel entre les deux crises ; le processus décisionnel est caractérisé moins par une réaction mécanique au risque que par une dynamique d'adaptation et de confrontation entre les stratégies des niveaux locaux et

métropolitains. Les tensions issues de ces interactions sont exacerbées dans les périodes d'incertitude, durant lesquelles une option ne peut être préférée à une autre selon des critères reconnus comme scientifiquement objectifs.

Ainsi dans le cas de la Guadeloupe, la remise en cause de la légitimité de l'expertise a permis de rendre les choix alternatifs à l'évacuation légitimes et de les présenter dans des discours concurrents. L'instrumentalisation du discours d'Haroun Tazieff, garant de la remise en cause des choix des autorités est d'ailleurs caractéristique de cette dynamique. Dans le cas de Montserrat, la possibilité de prévoir l'évolution du phénomène avec une certaine précision a permis de légitimer la stratégie de mettre en place des évacuations ciblées et temporaires. Cet arbitrage de l'expert n'a pas été possible en ce qui concernait les stratégies de développement et l'aménagement du territoire. Les discours contradictoires retrouvaient ainsi une légitimité de par la marge de manœuvre existant en l'absence de certitude.

De plus, alors que nous sommes en présence de deux socialisations politiques différentes, la dépendance financière à la métropole semble avoir déclenché des stratégies d'opposition similaires.

Ainsi, alors que dans le cas de Montserrat, l'indépendance de la société civile aurait dû, en théorie, empêcher des stratégies orientées par l'attente et la responsabilisation de l'état métropolitain, nous nous retrouvons avec une situation « à la française ». Nous passons ainsi d'un gouvernement britannique perçu comme un partenaire potentiellement menaçant, par souci d'autonomie, à un gouvernement britannique responsable de la crise et ainsi responsable des échecs.

La réaction des populations à la stratégie des autorités est également intéressante. Dans le cas de Montserrat comme dans celui de la Guadeloupe, les personnes ont transgressé les directives des autorités afin de réinvestir les zones déclarées dangereuses. Ce type de comportement, est comme nous l'avons mentionné, observable dans d'autres parties du monde. Les individus vont élaborer leur propre hiérarchisation des enjeux et leur propre définition du risque acceptable, qui viendront se superposer aux informations reçues de la part des experts ou des autorités.

On note enfin que dans les deux cas le niveau métropolitain est celui qui a le plus porté le principe de précaution, tandis qu'au niveau local les stratégies d'acteurs étaient plus orientées par la sauvegarde des intérêts économiques. Une piste pour expliquer ce phénomène serait,

comme nous l'avons précisé, une vision sur le long terme des acteurs locaux, de par leur présence à durée indéfinie sur le territoire concerné.

Voyons maintenant les résultats du volet cognitif de notre analyse. Nous rappelons notre hypothèse, selon laquelle les stratégies de communication mises en place par les autorités sont conditionnées par des éléments liés à la socialisation politique des territoires, en particulier les modes de gouvernance. L'analyse du rapport à l'expertise nous a permis de cibler dans le cas de la Guadeloupe un modèle à dominante décisionniste, avec le personnel étatique et l'administration au premier plan. Ce modèle semble tributaire de l'héritage du centralisme français avec une administration très prégnante.

Dans le cas de Montserrat, la dynamique discursive présente des caractéristiques qui lui donnent une prédominance technocratique. Les experts sont d'emblée le pivot de la légitimation des décisions et les acteurs clés de la société civile ainsi que les populations évacuées et hébergeuses sont présentés comme des partenaires de gestion de crise ayant un poids considérable.

Au-delà des éléments de sociologie politique ce constat nous ramène à une dynamique de conquête et de reconquête de l'espace discursif dans les niveaux où il est disputé. Cette dynamique nous renvoie alors aux enjeux évoqués dans l'analyse stratégique.

La légitimité des autorités à gérer la crise passe en effet par une « confiscation » du monopole à définir les contours du risque mais aussi les grandes orientations de sa gestion. Pour cela, les autorités ont à leur disposition des outils de légitimation privilégiés : le recours à l'expertise scientifique et administrative et la légitimité « politique » d'intervention.

Ainsi, les experts permettent d'apporter un crédit, un contreseing symbolique à l'appréciation du danger véhiculée par le discours des décideurs.

En ce qui concerne la gestion de crise, la légitimité des autorités est tributaire de leur capacité à apporter des solutions qui maintiennent ou améliorent la qualité de vie des citoyens. Nous nous trouvons alors au cœur du contrat social induit par les systèmes démocratiques.

Dans le cas de la Guadeloupe les autorités ont été confrontées à la remise en cause du monopole de l'expertise à cause de la polémique autour des experts. Les acteurs qui percevaient alors le maintien de l'évacuation comme une menace pour les intérêts qu'ils

défendaient ont tenté de porter des discours contradictoires. Ces acteurs ont ainsi profité de l'irruption de l'incertitude créée par la perte de crédibilité des experts pour porter, à travers le discours d'Haroun Tazieff, des alternatives aux discours de précaution.

Dans le cas de Montserrat la possibilité de prévision a quelque peu sécurisé l'impression de certitude scientifique malgré les périodes de scepticisme de la population. La légitimité de l'expertise n'a pas connu de remise en cause particulière. Toutefois, de la sanction de l'élection de novembre 1996 à la démission de David Brandt, les équipes politiques ont été sur un « siège éjectable » tout au long de la crise. Le maintien d'une qualité de vie acceptable pour les populations était l'enjeu principal de la scène politique et du jeu électoral. Les autorités semblent avoir répondu à cette demande en mettant en avant le travail de la bureaucratie et les succès de la gestion de crise.

Nous retrouvons ainsi un jeu de réponse aux ouvertures de ce qui semble être des fenêtres d'opportunités en faveur des autres groupes d'acteurs, brèches ouvertes par l'incertitude quant au choix optimal à adopter. Dans un contexte de crise où la recherche de l'équilibre perdu devient la clé de voûte de la légitimité de l'action publique ; les luttes toucheront alors la question de la définition du futur souhaitable et des solutions pour y parvenir.

Nous assistons ainsi à un retour du concept de fenêtre d'opportunité, cette fois discursive, qui viendra s'ajouter à celle observable avec l'analyse stratégique.

Notre analyse a répondu à beaucoup de nos questionnements, mais pique notre curiosité au sujet des tendances observées : peuvent-elles être généralisables à d'autres cas et dans quelle mesure ?

Par exemple, en observant le cas de Montserrat, peut-on postuler que l'essoufflement et la saturation des structures de la société civile entraîne automatiquement la demande d'un état plus fort ? Dans quelle mesure a joué l'évolution des techniques scientifiques entre 1976 et 1995 ? On peut en effet se demander comment les autorités Montserratiennes se seraient comportées sans les possibilités prévisionnelles offertes par la volcanologie des années 1990.

Auraient-elles adopté et privilégié un principe de précaution aussi fort que dans le cas français ? A contrario, la réduction de l'incertitude scientifique aurait-elle conduit à l'adoption d'une stratégie différente en 1976 ? La difficulté en science sociale et particulièrement en comparaison est qu'il est impossible, bien sûr, de rejouer les événements en modifiant les variables à volonté. Nous n'avons pas affaire à des éléments chimiques stabilisés, mais à des

contextes uniques, qui ne se répèteront jamais à l'identique, entourant des stratégies d'acteurs eux aussi uniques.

Une comparaison plus ouverte avec d'autres territoires pourrait en partie compenser cette difficulté. Une comparaison avec un risque naturel à forte occurrence serait également porteuse.

Plus avant, la comparaison avec d'autres territoires insulaires dans un premier temps, et ensuite avec des territoires non insulaires au moyen des mêmes grilles d'analyse serait intéressante pour confirmer des liens causaux ou éventuellement en dégager de nouveaux.

L'utilisation de grilles permettant de tempérer l'absence de possibilité d'observation directe, comme celles que nous avons utilisées, pourrait le cas échéant permettre une étude de faits encore plus reculés dans le temps, tels que la catastrophe de Saint Pierre en 1902 dans le cas de la Martinique, à condition de pallier la quantité limitée d'archives.

Pourquoi chercher à généraliser ?

En effet, on peut avancer que la Guadeloupe de 1976 était très différente de la Guadeloupe actuelle, ne serait-ce qu'à cause de la mutation des cadres administratifs de gestion du risque. La décentralisation a redistribué les responsabilités à l'échelon local, notamment celui de la commune et beaucoup de prérogatives de l'administration préfectorale sont passées aux élus locaux. De plus, la société civile est de plus en plus sollicitée pour participer à la gestion des risques naturels, à l'instar de ce qui pouvait être observé à Montserrat à la fin des années 1990. Or, plus que l'analyse de l'impact des contraintes de contextes institutionnels, économiques, sociaux et politiques, notre objet était de repérer des dynamiques qui pourraient, dans une certaine mesure, toujours exister de nos jours. L'intérêt est alors dans la mise au jour d'interactions entre certaines catégories d'éléments ; interactions qui pourraient se révéler en partie indépendantes des contextes.

Par exemple les éléments au sujet de la socialisation politique de la population vis-à-vis du discours des autorités, qui n'étaient pas l'objet premier de l'analyse, pourraient faire l'objet d'une étude à part entière. Observerait-on les mêmes réactions en cas de nouvelles crises ? Pour le cas de la Guadeloupe, nos observations lors de notre collaboration avec l'équipe du projet CASAVA ⁶¹⁰ (2010-2014) nous amènent à postuler que la population pourrait encore

⁶¹⁰ <http://sites.google.com/ite/casavaanr/>

aujourd'hui avoir le réflexe de montrer un certain scepticisme face au discours des autorités. Cette étude serait bien sûr réalisée avec des outils propres à la science politique, et viendrait, à l'heure de l'interdisciplinarité, en complément, sans prétention de substitution, des travaux déjà réalisés sur le sujet en géographie, en anthropologie et en sociologie.

En ce qui concerne le comportement des autorités en Guadeloupe et à Montserrat, nous postulons qu'il y a une forte probabilité que la stratégie de ces dernières s'adapte aux enjeux de légitimation rencontrés au cours de la crise et à la stratégie des autres acteurs ; malgré les changements des cadres administratifs et une plus grande possibilité de certitude scientifique. Nous avançons en effet que les niveaux de décision ne seront pas, en cas de nouvelles crises, des « chambres » d'enregistrement des conclusions des experts. Les diagnostics scientifiques seront un élément impactant dans le façonnement de la réponse au risque, mais pas le seul, et que l'importance de cet impact peut varier pendant la crise.

En ce qui concerne notre expérience de recherche, beaucoup des aprioris sur les systèmes étudiés, rencontrés au fil de nos échanges, ont été considérablement nuancés, quand ils n'ont pas été invalidés. Par exemple, on entend souvent dire que dans les pays de culture anglophone les autorités sont plus « pragmatiques », et que les échelons locaux n'auront pas les mêmes griefs à l'égard des métropoles en cas de tensions. Or, notre analyse a démontré que les rapports entre les niveaux locaux et métropolitains pouvaient, avec deux sociologies politiques différentes, être très similaires. Par exemple, dans le cas Guadeloupéen comme dans le cas Montserratien, les pouvoirs métropolitains ont été accusés de condescendance et d'un certain paternalisme envers les populations et leurs élus. Ces griefs ont entraîné une dynamique selon laquelle les membres des gouvernements français et britannique en visite sur les territoires « marchaient sur des œufs » et percevaient une nécessité de rassurer lesdites populations sur leurs bonnes intentions. Cette volonté de rassurer les acteurs locaux s'est matérialisée dans les deux cas par une surenchère de promesses, avec la garantie, parfois explicite, que les problèmes posés étaient pris au sérieux.

Ce constat nous amène à un autre questionnement. Nous avons affaire à deux sociétés caribéennes, ayant toutes deux connu le processus de colonisation et le crime de l'esclavage. On peut postuler, à l'instar d'autres disciplines notamment la sociologie et l'Histoire, que les crispations identitaires sont directement tributaires de blessures non cicatrisées, qui rendent complexes de fait les interactions avec les métropoles. Toutefois, nous avons remarqué, et cela de manière particulièrement visible à Montserrat, que les tensions identitaires

émergeaient surtout quand il y avait soit une perception de partage inégal des ressources, en défaveur du niveau local, soit une divergence dans les stratégies de réponse au risque. Ce constat peut être fait à l'échelle des interactions entre les personnels administratifs et scientifiques locaux et britanniques. Si on ne peut ignorer les éléments sociologiques et historiques conduisant, tout au long de la crise, à attribuer à un groupe perçu comme « autre », certains comportements ou caractéristiques, on peut se demander dans quelle mesure la question du partage des ressources a affecté les relations dans nos cas d'étude. C'est ici que nos grilles d'analyse devraient, à notre sens, laisser la place à des grilles plus fines appartenant notamment à d'autres disciplines telles que l'anthropologie économique. La mise au jour de ces éléments avec nos outils semble toutefois significative de l'impact potentiel de ces éléments sur les stratégies d'acteurs.

Enfin on peut se demander plus généralement s'il existe des caractéristiques réellement propres aux sociétés caribéennes insulaires ou si on prétend dégager des dynamiques caractéristiques de toutes les sociétés concernées par le risque volcanique. Plus avant, pour rester dans le domaine des *policy studies*, à l'heure du partage de retour d'expérience entre les communautés ; on peut s'interroger sur la pertinence de trouver des comportements communs aux décideurs. En effet, la relative autonomie des autorités publiques face aux informations fournies par les experts fait écho à celle des populations. Même avec des cadres scientifiques et administratifs harmonisés, rien ne garantit une harmonisation ou une prévisibilité des comportements politiques.

Le comportement des populations déplacées reste particulièrement problématique. Depuis les années 1990, des travaux en anthropologie ont soulevé un constat réaffirmé par la géographie humaine : les zones d'habitat, surtout si elles sont anciennes, constituent un élément fort dans la construction identitaire des populations. Cette particularité peut créer des résistances aux déplacements, les personnes se montrant fortement réticentes à rebâtir leur vie dans des endroits qu'elles ne connaissent pas. Un « déménagement » forcé correspond alors, du point de vue anthropologique, à une restructuration forcée de la communauté. Cette réticence est d'autant plus forte que le niveau économique des populations concernées est précaire.⁶¹¹

Une question se pose également au niveau de la capacité de l'intégration du retour d'expérience par les autorités publiques. Les vulnérabilités identifiées par les experts sont en

⁶¹¹ MCDOWELL, C. *Understanding impoverishment. The consequences of development-induced displacement*. Berghahn Books ed. USA: , 1966.

effet rendues difficiles à changer du fait de leur caractère endogène. Changer l'orientation des politiques publiques revient ainsi à changer les paradigmes sociaux et économiques qui fondent l'adaptation de la société à son environnement ⁶¹². Cette opération de renouvellement des paradigmes n'est pas des plus aisées car elle renvoie au domaine de lutte des intérêts des acteurs et à la façon dont ceux-ci se positionnent dans la construction de la politique publique. Par exemple, le simple fait de suggérer un changement de niveau d'opération pour rationaliser l'action publique n'est pas anodin. En effet, comme le fait remarquer Daniel Compagnon « *le choix d'un échelon politico-administratif pour mettre en œuvre l'action publique n'est jamais innocent* » ⁶¹³ Ce choix revient ainsi à décerner un « *transfert de pouvoir et de ressources* », avec à la clé, « *la possibilité d'influer sur la définition du problème* » ⁶¹⁴ à des acteurs déterminés, qui auront intérêt ou non à conserver ces prérogatives.

À notre époque où la prise de décision se complexifie, de façon telle que nous envisageons l'aide de logiciels sophistiqués pour réduire l'incertitude, et rationaliser la gouvernance ; la gestion des risques naturels apparaît comme un des nombreux domaines où le comportement humain s'invite à tous les niveaux.

La gouvernance des sociétés face aux « caprices » de la nature, nous ramène à une problématique partagée avec la volcanologie et bien d'autres sciences : Malgré les tentatives de modélisation, difficile d'échapper à l'incertitude.

⁶¹² OLIVER-SMITH, A. The political economy of hazards and disasters. JONES, E.; and MURPHY, A. eds., Altamira Press ed., 2009. *Anthropology and the Political Economy of Disasters* , pp. 11-28.

⁶¹³ COMPAGNON, D. L'Enjeu mondial. GEMENNE, F. ed., Presses de Sciences Po « Annuels » ed., 2015. *Réalité multiscalaire et articulations multiniveaux dans la gouvernance environnementale globale*, pp. 127-135., p.131.

⁶¹⁴ Ibid.

Bibliographie

Articles scientifiques

ANSART-DOURLLEN, M. « La notion de crise politique et les modalités de son déni dans les mouvements contestataires et révolutionnaires ». *Les Cahiers Psychologie Politique [En Ligne]*, 2009, no. 14. Available

from: <<http://odel.irevues.inist.fr/cahierspsychologiepolitique/index.php?id=353>>.

BANERJEE, S. « Narratives and Interaction Constitutive Theory of Interaction and the Case of the All-India Muslim League ». *European Journal of International Relation*, 1998, vol. 4, no. 2. pp. 178-203.

BERNARD, F. "Imaginaire, participation, engagement et empowerment. Des notions pour penser la relation entre risques et changements.". *Organisation [En Ligne]*. mis en ligne le 01 juin 2017, consulté le 05 novembre 2014, no. 45.

BEGOT, D. *Les catastrophes naturelles aux Antilles : D'une Soufrière à l'autre* Editions Karthala ed. CERC:, 1999. « *L'imaginaire de la catastrophe : l'imaginaire de la catastrophe : l'iconographie du tremblement de terre de 1843 à la Guadeloupe* ».

BERREBI-HOFFMAN, I.; and LALLEMENT, M.,. «A quoi servent les experts?». *Cahiers Internationaux De Sociologie*, 2009, vol. 1, no. 126. pp. 5-12.

BIRNBAUM, P. «Mobilisations, structures sociales et types d'Etat ». *Revue Française De Sociologie*, 1983, vol. 24, no. 3. pp. 421-439.

BIRNBAUM, P.,. « Institutionalization of power and integration of ruling elites : a comparative analysis». *European Journal of International Relation*, 1978, vol. 6, no. 1. pp. 105-115.

BOUSSAGUET, L.; and DUPUY, C. « L'analyse des politiques publiques à l'épreuve de la comparaison ». *Revue Internationale De Politique Comparée*. De Boeck Supérieur ed., 2014, vol. 21, no. 2. pp. 97-119.

CARRIVICK, Jonathan L., et al. « Geomorphological evidence towards a de-glacial control on volcanism ». *Earth Surface Processes and Landforms*, 2009, vol. 34, no. 8. pp. 1164-1178. ISSN 1096-9837.

DANIEL, J. "L'Espace politique aux Antilles françaises ". *Ethnologie Française*, 2002, vol. 32, no. 4. pp. 589-600.

DONOVAN, A.; BRAVO, M.; and OPPENHEIMER, C. « Co-production of an institution: Montserrat Volcano Observatory and the social dependence on science ». *Science and Public Policy*, 2013, vol. 40, no. 2. pp. 171-186.

DONOVAN, A.; and OPPENHEIMER, C. « Science, policy and place in volcanic disasters: insights from Montserrat ». *Environmental Science & Policy*. Elsevier ed., mai 2014, vol. 39.

FERGUS, H.,. «The Montserrat Independence Issue: Will Conservatism Continue to Prevail?». *Caribbean Affairs*, 1989, vol. 2, no. 2. pp. 143-151.

FINER, S. E.,. « State Building, State Boundaries and Border Control ». *Social Science Information*, 1974, vol. 13, no. 4-5. pp. 79-126.

GARDÈRE, E.; and D'ALMEIDA, N. Risques mineurs, changements majeurs. *Communication Et Organisation*, 27 octobre 2014, 2014, no. 45. pp. 05 novembre 2014. Available from:<<http://communicationorganisation.revues.org/bu-services.univ-antilles.fr:5000/4456>>.

GARVIN, T.; and EYLES, J. « The Sun Safety Metanarrative Translating Science into Public Health Discourse » . *Policy Science*, 1997, vol. 30. pp. 47-70.

GOLSORKHI, D., et al. « Mouvements sociaux, organisations et stratégies ». *Revue Française De Gestion*, vol. 2011/8, no. 217. pp. 79-91.

GUÉTIN, N.,. «USA : Généalogie du religieux dans le discours politique.». *Les Temps Modernes*, 2004, vol. 1, no. 626. pp. 99-117.

GUITTON, C. "Dangerosités ? Le risque majeur serait-il la remise en cause des fonctions d'autorité ?". *Perspectives Psy*, 2005, vol. 44, no. 2005/3. pp. 192-199.

HAAS, P. M. « Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination ». *International Organization*, winter 1992, vol. 46, no. 1. pp. 1-35.

HENRY, E. "Quand l'action publique devient nécessaire : qu'a signifié "résoudre" la crise de l'amiante?. *Revue Française De Science Politique*. Presses de Sciences Po ed., 2004, vol. 54, no. 2004/2. pp. 289-314.

JACQUOT, S.; and WOLL, C. « Action publique Européenne : les acteurs stratégiques face à l'Europe ». *Politique Européenne*, 2008, vol. 2, no. 25. pp. 161-192.

LASCOUMES, P.; and SIMARD, L. « L'action publique au prisme de ses instruments. Introduction». *Revue Française De Science Politique*, 2011, vol. 61, no. 1/2011. pp. 5-22.

LAVIGNE, F.; and DE COSTER, B. « People's behaviour in the face of volcanic hazards: Perspectives from Javanese communities, Indonesia ». *Journal of Volcanology and Geothermal Research*, 2008, no. 172. pp. 273-287.

MARTINA, F., et al. « Mississippian volcanism in the south-central Andes: New U-Pb SHRIMP zircon geochronology and whole-rock geochemistry ». *Gondwana Research*, 2011, vol. 19, no. 2. pp. 524-534 SCOPUS.

NASH, J. F. « Non cooperative games ». *Annals of Mathematics*, 1951, no. 54. pp. 286-295.

PAILLARD, B. « La sociologie du présent ». *Communications*. Le Seuil ed., 2008, vol. 1, no. 82. pp. 11-48.

PASQUIER, R.; and MASSARDIER, G. "Expertise et aménagement du territoire ". *Politix*, Deuxième trimestre 1997, vol. 10, no. 38. pp. 151-155.

PIERSON, P. « The path to European integration : A historical institutionalist analysis ». *Comparative Politics*, 1996, no. 29. pp. 123-163.

RADAELLI, C. M. « Logiques et récits de pouvoir et récits dans les politiques publiques de l'Union Européenne ». *Revue Française De Science Politique*, 2000, no. 2. pp. 255-276.

RADAELLI, C. M. « Harmful Tax Competition in the European Union: Policy Narratives and Advocacy Coalitions ». *Journal of Common Market Studies*, décembre 1999, vol. 37.

SABATIER, P. A. « An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein ». *Policy Sciences*, juin 1988, vol. 21, no. 2-3. pp. 129-168.

STONE, D. A. « Causal Stories and the Formation of Policy Agendas ». *Political Science Quarterly*, Summer 1989, vol. 104, no. 2. pp. 281-300.

TEISMAN, G. « Models for research into decision-making processes : On phases, streams and decision-making rounds ». *Public Administration*, 2000, vol. 78, no. 4. pp. 937-956.

THOENIG, J. C.,. « La relation entre le centre et la périphérie en France ». *Bulletin De l'IIAP*, nov.-déc. 1975.

Ouvrages et contributions d'ouvrages :

ADAM, B.; BECK, U. and VAN LOON, J. *The Risk Society and Beyond: Critical Issues for Social Theory*. Sage Publications ed. Londres: , 2000.

ADÉLAÏDE-MERLANDE, J. *Histoire contemporaine de la Caraïbe et des Guyanes: de 1945 à nos jours*. Karthala ed., 2002.

AKRICH, M.; CALLON, M. and LATOUR, B. *Sociologie de la traduction: textes fondateurs*. Presse des MINES ed. Paris: , 2006.

ARMSTRONG, J. A.,. *The European Administrative Elite*. Princeton University Press ed. Princeton: , 1973.

BADIE, B.; and BIRNBAUM, P. *Sociologie De l'Etat*. Hachette Littératures ed. Paris: , 2004.

BADIE, B.; and HERMET, G. *La politique comparée*. Armand Colin ed. Paris: Dalloz, 2001.

BARTHE, Y. La politisation. LAGROY, J. ed., Belin ed. Paris: , 2003. *Le recours au politique ou la problématisation politique "par défaut"*, pp. 475-492.

- BEGOT, D. *Les catastrophes naturelles aux Antilles : D'une Soufrière à l'autre* Editions Karthala ed. CERC: , 1999. « *L'imaginaire de la catastrophe : l'imaginaire de la catastrophe : l'iconographie du tremblement de terre de 1843 à la Guadeloupe* ».
- BERGER, P. L.; and LUCKMANN, T. *The social construction of reality, a treatise in the sociology of knowledge*. Penguin books ed., 1966.
- BROWN, L. *The Volcano, Montserrat and Me: Twenty years with an active volcano..* Independently published ed., 28 février 2017, 2015.
- COMPAGNON, D. L'Enjeu mondial. GEMENNE, F. ed., Presses de Sciences Po « *Annuaire* » ed., 2015. *Réalité multiscalaire et articulations multiniveaux dans la gouvernance environnementale globale*, pp. 127-135.
- DRUITT, T.; and KOKELAAR, B. *The Eruption Of Soufrière Hills Volcano, Montserrat, From 1995 to 1999*. Geological Society ed., 2002.
- DUPUY, F.; and THOENIG, J. C. *L'Administration en miettes*. Le Seuil ed. Paris: , 1985.
- DUPUY, F.; and THOENIG, JC. *Sociologie de l'administration française*. 1983.
- ETZIONI, A. *The moral dimension: Toward a new economics*. Free Press ed. New York: , 1988.
- FAURE, A.; POLLET, G. and WARIN, P. *La Construction De Sens Dans Les Politiques Publiques, Débats Autour De La Notion De Référentiel..* L'harmattan ed. Paris: , 1995.
- FOUREZ, G. *La construction des sciences: les logiques des inventions scientifiques..* 2001.
- GOLDSTEIN, J.; and KEOHANE, R. O. *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions and Political Change*. GOLDSTEIN, J.; and KEOHANE, R. O. eds., Cornell University Press ed. Ithaca: , 1993. *Ideas and Foreign Policy: Analytical Framework*, pp. 3-30.
- GRÉMION, P.,. *Le Pouvoir Périphérique*. Seuil ed., 1976.
- HABERMAS, J. *La technique et la science comme "idéologie"*. Gallimard ed., 1973.
- HARFORD, C. L., et al. *The Eruption Of Soufrière Hills Volcano, Montserrat, From 1995 To 1999*. DRUITT, T.; and KOKELAAR, B. eds., Geological Society ed. London: , 2002. *The volcanic evolution of Montserrat using 40 Ar / 39 Ar geochronology*, pp. 93-113.
- HASSENTEUFEL, P. *Sociologie politique: L'action publique*. Armand Colin ed., 2008.
- HEPBURN, E.; and BALDACCHINO, G. *Independence Movements in Subnational Island Jurisdictions*. Routledge ed., 2013.
- JANIS, I. L. *Groupthink: A psychological study of policy decisions and fiascoes*. Boston: Houghton Mifflin Company, 1982.

- JNO-BAPTISTE, P. D.; and YACOU, A. *Les risques majeurs aux Antilles : Approche culturelle et prévention sociale*. KARTHALA Editions, 2007.
- JOBERT, B.; and MULLER, P. *L'état en action. Politiques publiques et corporatismes*. Presses Universitaires de France ed. Paris: , 1987.
- JONES, C. *An introduction to the study of Public Policy, Third edition*. Broché ed., 1 janvier 1984.
- KINGDON, J. W. *Agendas, Alternatives, and Public Policies, Update Edition, with an Epilogue on Health Care*. Pearson ed. United States of America: , 2013.
- KNOKE, D., et al. *Comparing policy networks: Labor policies in the U.S., Germany and Japan*. Cambridge University Press ed. Cambridge: , 1996.
- LANGUMIER, J. Le gouvernement des catastrophes. REVET, S. et al. ed., Karthala « Recherches internationales » ed., 2013. 4. *Concerter, négocier, mobiliser. Retour critique sur la « culture du risque » à partir du Plan Rhône en France.*, pp. 147-184.
- LE BRETON, P. *Sociologie Du Risque*. Presse Universitaire de France ed. Paris: , 2012.
- LEONARD, T. M. *Encyclopedia of the Developing World*. Routledge ed., 25 octobre 2005.
- LEPOINTE, E.,. Les Catastrophes Naturelles Aux Antilles : D'une Soufrière à l'Autre. YACOU, A. ed., Karthala ed. Paris: CERC, 1999. « *Le réveil du volcan de La Soufrière en 1976 : La population Guadeloupéenne à l'épreuve du danger* ».
- LEONE, F.; MESCHINET DE RICHEMOND, N. and VINET, F. *Aléas naturels et gestion des risques*. Presses Universitaires de France ed. Paris: , 2010.
- LOUBAT, B.; and PISTOLESI-LAFONT, A.,. *La Soufrière à qui la faute?*. Presse de la Cité ed. Paris: , 1977.
- MARCH, J. G.; and OLSEN, J. P. *Rediscovering institutions: The organizational basis of politics*. Free Press ed. New York: , 1989.
- MASSARDIER, G. *Expertise et aménagement du territoire. L'Etat et le savant.*. L'Harmattan ed. Paris: , 1996.
- MCDOWELL, C. Understanding impoverishment. The consequences of development-induced displacement. Berghahn Books ed. USA: , 1966.
- MÉREAUX, O.,. La construction du sens dans les politiques publiques, débats autour du référentiel. FAURE, A.; POLLET, G. and WARIN, P. eds., L'harmattan ed. Paris: , 1995. *Référentiel et représentation(s) sociale(s) et idéologie. Remarques à partir d'une application du référentiel à la politique de l'emploi.*
- MULLER, P. *Les Politiques Publiques*. Presses Universitaires de France ed. Paris: , 2011.

- MULLER, P.; and SUREL, Y. *L'Analyse des Politiques Publiques*. Montchrestien ed. Paris: , 1998.
- NABAJOTH, E.; and MARTIN, J. L. *Les relations internationales dans la Caraïbe*. L'Hermès, 1996.
- NEVEU, E. *Sociologie Des Mouvements Sociaux, 6ème édition..* La Découverte, coll. Repères Sociologie ed. Paris: , 2015.
- NORTH, D. C. *Institutions, institutional change, and economic performance*. Cambridge University Press ed. Cambridge: , 1990.
- OLSON, M. *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Harvard University Press; Revised edition ed., June 30, 2009, 1965.
- OSTROM, E.; GARDNER, R. and WALKER, J. *Rules, games and common-pool resources*. University of Michigan Press ed. Ann Arbor: , 1994.
- PERETTI-WATEL, P. *La société du risque*. La Découverte ed. Paris: , édition 2010.
- RADAELLI, C. M.; MAGGETTI, M. and GILARDI, F. *Designing Research In Social Sciences*. SAGE Publications Ltd ed., 18 décembre 2012.
- RENARD, M., et al. *Eléments De Géologie, 15ème édition du Pomerol*. Dunod ed., 2015.
- RENO, F. Les Iles Caraïbes. DANIEL, J. ed., Karthala-CRPLC ed., 1997. *La créolisation des modèles politico-institutionnels métropolitains*, pp. 75-104.
- RENET, S. *Anthropologie d'une catastrophe. Les coulées de boue de 1999 sur le Littoral Central vénézuélien..* Presses Sorbonne Nouvelle ed., Paris: , 2007, 366 p.
- ROBERT, C. Politiques publiques 1. La France dans la gouvernance européenne. BORRAZ, O.; and GUIRAUDON, V. eds., Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P) ed., 2008. *Expertise et action publique*, pp. 309-335.
- ROE, E. *Narrative Policy Analysis*. Durham Duke University Press ed., 1994.
- SABATIER, P. A.; and JENKINS-SMITH, H. C. *Policy Change And Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Westview Press ed. Boulder, CO: , 1993.
- SCHARPF, F. W. *Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Paul Sabatier ed., Westview Press ed., 1997.
- TAGLIONI, F. *Geopolitique Des Petites Antilles*. Karthala ed. Paris: , 2000.
- TAZIEFF, H. *La Soufrière et autres volcans, la volcanologie en danger*. Flammarion ed., 1978.
- URSULET, L. *Le désastre de 1902 à la Martinique (l'éruption de la Montagne Pelée) et ses conséquences*. L'harmattan ed. Paris: , 2002. ISBN 2-7384-5172-1.

VEYRET, Y. *Géographie des risques naturels en France: De l'aléa à la gestion*. Hatier ed. Varese: , 2004.

YACOU, A. *Les catastrophes naturelles aux Antilles: d'une Soufrière à une autre*. Cerc, 1999.

Mémoires et thèses

BAILLARD, M-D. *La politique de gestion du risque volcanique en Guadeloupe, le cas de 1976 :Essai de caractérisation du rôle de l'expert scientifique dans le processus décisionnel.* Master 2 Recherche de Science Politique. Université des Antilles et de la Guyane, juin 2010.

BAUNAY, Y. *Comparaison de deux crises d'origine volcanique : la soufrière de Guadeloupe 1976 et la soufrière de Montserrat 1995-1998*. mémoire de maîtrise de géographie. Université de Paris 1 Panthéon-Sorbonne - U.F.R 08, 1998.

DOBIASOVA, Z. *L'expertise scientifique et la décision publique.* Promotion Aristide Briand. Ecole Nationale de l'Administration, 2006-2008.

DE VANSAY, B. *Les événements de 1976 en Guadeloupe: apparition d'une subculture du désastre? Thèse de Doctorat*. Doctorat en sociologie. Pointe-à-Pitre : Université de Pointe-à-Pitre., 1978.

GOVEIA, E. V. *Slave Society in the British Leeward Islands at the End of the Eighteenth Century*. Yale University, 1965.

LEBRUN, T. *L'éruption de la Soufrière de la Guadeloupe en 1976, Retour d'expérience des vulnérabilités et des conséquences.* Master 1 de Géographie spécialité Environnement. Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, UFR de Géographie, juin 2010.

LEPOINTE, E. *Essai sur la réponse sociale à la catastrophe, la soufrière de Guadeloupe en 1976*. doctorat ès Lettres et Sciences humaines., 1984.

RENO, F. *L'exportation de modèles d'administration opposés : le cas de la Barbade et de la Martinique*. Thèse pour le doctorat de Science Politique. Université de Paris 1, Panthéon-Sorbonne, janvier 1987.

Documents audiovisuels :

Le cratère de la discorde (Soufrière 1976-2006) de Max Etna et Gérard César (60' 2006)., 2006.

Tazieff, Allègre, La guerre des volcans de Eric Beauducel (52' 2015)., 2015.

Archive INA, *La Soufrière*, JA2, 20H. Available
from:<<http://www.ina.fr/video/CAB7600872001>>.

Enregistrements audios utilisés disponibles à l'adresse:
<http://www.ipgp.fr/~beaudu/soufriere/forum76.html>

Documents internet :

ERUPTION MAGMATIQUE Available
from:<<http://www.brgm.fr/brgm/Risques/Antilles/guad/vmagma.htm>>.

UK blamed over volcano deaths. January 12, 1999 Available
from:<http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/253237.stm>.

BEAUDUCEL, F. *Point de vue sur la Soufrière 1976.*, 2009 Available
from:<<http://www.ipgp.fr/~beaudu/soufriere/forum76.html>>.

Rapports de conference

HALL, P.; and TAYLOR, R. *Political Science and the three new institutionalisms*. Max Plank Institute for the Study of Societies ed., Cologne ed., 9 mai 1996, 1996.

SCHMIDT, V. A.; and SCHARPF, F. W. *"Europeanization and Domestic Structural Change, A Question of Fit? "* texte présenté à la Conférence sur l'eupéanisation et les nouvelles politiques publiques. Florence, Institut Universitaire Européen ed., 19-20 juin 1998.

Journaux et périodiques cités :

France Antilles

Le Monde

Progrès social

The Montserrat Reporter

Principales archives administratives consultées :

1974-1977 :

UNESCO. Séminaire régional sur la prédiction de l'activité volcanique, 28 juin au 2 juillet 1974., 1974.

Rapport du directeur des Etablissements pénitentiaires de la Guadeloupe au ministre de la justice à Paris. 3 avril 1976.

"Activités de la Soufrière et ses conséquences ", rapport du capitaine Tocqueboeuf, commandant de la compagnie de gendarmerie de Basse-Terre. 21 juillet 1976.

Direction du laboratoire de physique du globe, communiqué n° 47, Activité de la Soufrière, 9 octobre 1976.

Direction du laboratoire de physique du globe, communiqué n° 48, Activité de la Soufrière, 10 octobre 1976.

LOUIS SIDNEY, H. Volcan de la Soufrière en Guadeloupe, Les évènements de 1976. Livre Blanc de la Préfecture de la Guadeloupe. janvier 1977.

1995 :

Government Information Service. Relocation Order As At Friday December 1, 1995., 1995.

Government Information Service, Current Volcano Activity Summary as at 9 December 1995.

Government Information service, « Scientific Press Briefing – Montserrat ». 6 décembre 1995.

Government Information Service, Press Summary, Radio Address to the Nation 8PM, Thursday, December 14, 1995. 14 décembre 1995.

Government Information Service, Volcano Alert Stepped Down From Red to Upper Orange, Thursday, December 28, 1995. 28 décembre 1995.

1996:

Government Information Service, Re-Occupation Of Plymouth And Other Areas, Monday, January 01, 1996.

Government Information Service, Re-Occupation of Eastern Communities, January 17, 1996.

Government Information Service, Volcano Alert Status Report. (13 février 1996).

Government Information Service, Volcanic Activity and Government Response As of Tuesday, March 26, 1996.

1997 :

Government Information Service, The Volcanic Explanation for the 24 hour period ending 7AM on Thursday January 02, 1997, A presentation of the Government Information Services in conjunction with the MVO. (2 janvier 1997).

Government Information Service, The Volcanic Explanation for the 24 hour period ending 7AM on Friday January 03, 1997: A presentation of the Government Information Services in conjunction with the MVO. (3 Janvier 1997).

Government Information Service / Media Centre, Search and Rescue Missions Follow Major Pyroclastic Flows from the Soufriere Hills Volcano Thursday, June 26, 1997. 26 juin 1997.

Government Information Service / Media Center 27 Juin 1997, Address to the Nation by Chief Minister, the Honourable Bertrand Osborne. (27 Juin 1997).

Rapport MVO « Montserrat today ». Tuesday November 6, 1997, « Presented by the Information and Education Unit of Montserrat's Emergency Department.». (6 novembre 1997).

Select Committee on International Development First Report. (17 novembre 1997).

1999:

CLAY, E., et al., *An Evaluation of HMG's Response to the Montserrat Volcanic Emergency, Evaluation Report EV635, DFID*. Décembre 1999.

Listes des personnes interrogées ayant accepté d'être mentionnées :

Mode d'entretien : Entretien semi directif.

Critère de sélection des entretiens : Recherche d'information au sujet de la rationalité des décideurs institutionnels et de leur interaction avec les équipes scientifiques.

La personne dont seule la fonction apparaît n'a pas souhaité apparaître nominativement.

Interviewés français :

Michel Feuillard : Géophysicien, ancien membre de l'IPG, Directeur du laboratoire de physique du globe en Guadeloupe durant les événements de 1976.

Maître Félix Rodes : Avocat, en poste durant les événements de 1976.

Christian Anténor-Habazac : Géophysicien. Ancien membre de l'IPG, ancien directeur adjoint de l'Observatoire de Volcanologie et de Sismologie de la Guadeloupe (OVSG). Responsable Technique à l'Observatoire Volcanologique de la Soufrière (alors le nom de OVSG) deux ans après les événements de 76 (1978).

Professeur Jean Christophe Komorowski : Géophysicien, Directeur au CNRS et membre de l'IPG, coordinateur du projet CASAVA. Ancien directeur de l'OVSG.

Gérard César : Journaliste pour Guadeloupe 1ere. En poste durant les événements de 76 pour FR3.

Le directeur de l'administration générale et de la réglementation en 1976 (Guadeloupe).

Interviewés anglais et montserratiens

Professeur Willy Aspinall : Géophysicien, était en poste en tant que conseiller scientifique missionné par le gouvernement britannique pendant les événements de Montserrat à partir de 1995.

HE Reuben Meade : Ancien *Chief Minister* de Montserrat de 1991 à 1996, de 2009 à 2010 et Ancien *Premier* de Montserrat de 2010 à 2014.

Angela Greenaway : Directrice de l'Unité de développement à Montserrat de 1991 à 1997. Secrétaire permanente au développement de 1997 à 2011.

Listes des principaux sigles :

BRGM : Bureau des recherches géologiques et minières.

CNRS : Centre national de la recherche scientifique

DFID : Department for International Development

DOM-TOM : Départements et Territoires d’Outre-Mer

DTRS: Dependent Territories Regional Secretariat

EMAD: Emergency Aid Department

EOC: Emergency Center

FCO: Foreign Commonwealth Office

INAG : Institut national d’astronomie et de géophysique

IPG ou **IPGP** : Institut de physique du globe/de Paris

LPG : Laboratoire de Physique du Globe.

MVO: Montserrat Volcano Observatory

ODA: Overseas Development Administration

ORSEC : Organisation des Secours

SRU : Seismic Research Unit

Liste des cartes et des images.

Carte 1 : Les volcans actifs de l'arc Antillais (source : mount-pelee.com).....	p.6
Carte 2 : Archipel Guadeloupéen (créée à partir de https://www.openstreetmap.org/)..	p.17
Carte 3 : Le Sud de la Basse-Terre avec l'emplacement de la Soufrière (créée à partir de https://www.openstreetmap.org/).....	p.18
Carte 4 : L'île de Montserrat avec l'emplacement de la Soufrière Hills (créée à partir de https://www.openstreetmap.org/).....	p.19
Photo présentée à la page 31 du livre blanc de la préfecture.....	P.174

Annexes

Cadre d'analyse tiré du modèle « *actor centered institutionalism* » (Scharpf, 1997).

Acteurs :

Type : (individuel ou corporatiste)

- Catégorie ?

	Acteurs agrégés	Acteurs collectifs				Acteurs corporatistes
		Coalitions	Clubs	Mouvements	Associations	
Action	Individuelle	Conjointe	Conjointe	Conjointe	Conjointe	Modèle d'organisation
But	Individuel	Individuel	Individuel	Collectif	Collectif	Organisation
Ressources	Individuelles	Individuel	Collectives	Individuelles	Collectives	Organisation
Décisions	Individuelles	Agrément	Vote	Consensus	Vote	Hiérarchiques

Capacités spécifiques :

- Perceptions

(Par rapport au résultat espéré):

Préférences (par rapport à la situation et aux solutions) :

- Désir ou non désir de statu quo ?
- Causes du problème perçu ?
- Perception de l'efficacité /de la désirabilité des actions perçues ?
- Résultats associés aux actions ?

- Orientations :

Préférences liées à la dimension cognitive :

- Intérêt : intérêt personnel basique
- Normes : attentes normatives attendues de l'individu
- Identités : rapport au monde et au groupe

Jeu : (coopératif ou non coopératif)

Note : utilisation souple du cadre, je me suis servie des typologies présentées par Scharpf pour établir une grille me permettant d'interpréter les intentions des acteurs (contraintes perçues) et les contraintes réelles liés au contexte ou aux intérêts objectifs.

- Constellations d'acteurs : (focus sur les intentions)

Note : décideurs collectifs participant directement et nécessairement au processus décisionnel.

Grille de typologie des constellations (basé sur caractéristiques typologie théorie des jeux):

Intérêt de A à collaborer avec B : oui ? pourquoi ?

Intérêt de B à collaborer avec A :

Volonté de A à coopérer avec B :

Volonté de B à coopérer avec A :

Volonté de A de voir B coopérer :

Volonté de B de voir A coopérer :

Absence de volonté de coopération de A :

Absence de volonté de coopération de B :

- Grille des orientations d'interaction :

Utilité totale subjectivement expérimentée : U

Duo type : A et B

Bonus : +

Pertes -

Individualisme ?

$U_A = +A$

Solidarité :

$U_A = +A + +B$

Compétition :

$U_A = A - B$

Altruisme :

$U_A = +B$

Hostilité :

$U_A = -B$

Les modes d'interaction : (focus sur les capacités)

Degré de structuration du contexte institutionnel : Fort, moyen, léger, inexistant ?

Rappel : cadre institutionnel minimal = contrat (Scharpf, 1997 p 98).

Degré de l'aspect contraignant du cadre institutionnel ?

Possibilité de A d'influencer l'action de B : Oui ? Non ? Par quel moyen ?

Possibilité de B d'influencer l'action de A ?

Nécessité de coopération : Oui ? Non ? Pourquoi ?

Intégration de l'avis de B dans la décision de A ? (Oui, non, pourquoi ?)

Intégration de l'avis de A dans la décision de B ?

Action : unilatérale ? Conjointe ?

***Bulletins « Government Information Service » et
« Montserrat Today » utilisés pour l'analyse discursive.
Reproduits selon leur présentation à l'adresse :
<http://www.geo.mtu.edu/volcanoes/west.indies/soufriere/govt/monmedia/index.html>***



Government Information Service

Relocation Order As At Friday December 1, 1995

The following is the official statement presented by His Excellency, the Governor Frank Savage regarding the relocation of designated unsafe areas effective 2:00p.m Friday, December 1, 1995.

The situation at Montserrat's Soufriere Hills Volcano has become more serious and it is feared that we are once again faced with a threatening situation.

Scientists of the Montserrat Volcano Observatory had visual confirmation yesterday of a lava dome growing slowly in the July 18th vent of the volcano. Subsequent observations indicate that the chances of an eruption involving this new dome may increase in the next few weeks. Scientists have therefore advised the government that a phased relocation should be implemented as a precaution. Although the chances of an eruption occurring within the next few weeks are low, the consequences would be high because many people are living close to the volcano. The situation continues to be closely monitored by the Montserrat Volcano Observatory and the scientists will continue to update the government as the situation unfolds.

As a result of this situation, the Government has decided to relocate residents from the potential danger zones into safe areas north of the capital, Plymouth. The phased relocation exercise is to be completed by 8p.m. Saturday, December 2, 1995 in the following order based on the current risk assessment.

PHASE ONE Residents of Trant's to Long Ground in the far East and residents of Kinsale south to St. Patrick's. These areas are to be relocated by 8:00pm this Friday evening December 1st, 1995.

PHASE TWO On Saturday, December 2nd, 1995 residents of the central eastern corridor from Gages to Harris' are to be relocated by 8p.m. along with residents of the capital, Plymouth excluding Fox's Bay, Richmond Hill, Weekes', Delvins and Cork Hill.

The situation will be kept under constant review, but the scientists are of the opinion that the current level of activity could last three (3) to four (4) weeks. All residents of the above areas are therefore advised to have their bags packed and be ready to move to the designated shelters.

All roads are open to traffic and motorists are encouraged to take directions as indicated. If you are using your own transport remember your civic responsibility to offer a lift into the safe area. All other persons should report to the nearest EOC pick-up point in your area.

Please be reminded that day time occupation of any area of the designated unsafe area will be restricted to certain essential services.

All residents in Montserrat are advised to stay tuned to Radio Montserrat, ZJB 885AM/92.5FM for up-to-date information and further advice.

Please note that the Relocation Order does not apply to residents of Fox's Bay, Richmond Hill, Weekes', Delvins and Cork Hill and all areas further north. The Montserrat Defence force has been embodied and I have today signed an order declaring a state of emergency in the designated unsafe areas.

Please make sure that your neighbours know about this announcement and do continue listening to ZJB radio for any further updates.

Government Information Service

Scientific Press Briefing - Montserrat

6 December 1995

Scientists at the Montserrat Volcano Observatory have classified two areas in the east of the island as very dangerous. The high risk areas on the island's east side include Tar River and Long Ground down to White's yard.

The Soufriere Hills Volcano activity has been summarized by scientists as being "at an equilibrium." The current levels of recorded seismic activity have been the highest since the crisis began July 18, 1995. Volcanologist Dr Simon Young of the Montserrat Volcano Observatory says the three domes in English's crater continue to merge into one. The largest dome has been growing "somewhere between five (5) and ten (10) metres vertically per day on our best effort at calculating it," says Dr Young.

Scientific evaluation to date suggest a collapse of the crater's most prominent dome with most of the magma (molten rock) avalanching down the east side. A breach on the east side of the crater (created by eruptive activity around 1632) offers an opening down which mud-flows from the volcano have already caused major inundation. Farmers of this mostly agricultural community have been cut off from cultivations in areas beyond Tar River for several months now.

Montserrat Volcano Observatory (MVO) scientists are also looking closely at what they term could be a significant threat to the capital, Plymouth if the dome grows above the Gage's crater wall on the west side of the volcano. According to Dr Simon Young there is also "a very small chance of an explosion which will be a danger to the entire southern part of Montserrat island."

The MVO says all areas which remain south of the Belham Valley River line (demarcation line used during the August relocation) "remain safe unless there is a drastic change in the nature of volcanic activity." Those areas include Richmond Hill, Weekes, Delvin's and Cork

Hill which lie in the shadow of St. George's Hill which is due north of the Soufriere Hills volcano.

Government Information Service

Press Update on Relocation Response - Montserrat

6 December 1995

The Government of Montserrat is concerned for the safety of residents who have chosen to remain in the designated unsafe zone. Montserrat's Governor, His Excellency Frank Savage says the number is small but "everything must be done to encourage them to leave."

The Government of Montserrat ordered a relocation of the island's southern half from Long Ground in the east to the capital, Plymouth on the west coast on Friday, December 1, 1995. Governor Savage says plans are moving ahead for the establishment of permanent shelters to independently house one thousand people in the north. He believes however that "while the current shelters do not offer the comforts of home they are adequate under the circumstances." Relocated persons are living mainly in community centres, churches, schools and as guests in private homes in the north. Shelter facilities were upgraded since the first relocation to the north in August, 1995.

The Government is again satisfied with how the relocation of thousands of residents to the safe zone was undertaken. The co-operation and response of the people in general have been highlighted along with the work of volunteers. Among these are non-Montserratian residents, mainly retirees from North America living in the island's upscale realty zone of Isle's Bay Hill, Old Towne, Olveston and Woodland's.

Governor Savage has described the relocation which was undertaken over two days as "orderly". There has been one major traffic accident to date. This occurred on Tuesday, December 5, 1995 when a minor was hit by a moving vehicle in a road crossing mishap. The child has been taken by air-ambulance to neighboring Antigua for medical attention. Montserrat's lone hospital is working out of temporary facilities in the north.

The some four thousand (4,000) people relocated from the southern half of Montserrat are expected to stay in the north of the island for up to four weeks. Most of the island's major businesses have also established outlets in the designated safe area as they prepare for the extended stay in the north.

Government Information Service

Current Volcano Activity Summary

As At 9 December 1995

The Montserrat Volcano Observatory (MVO) reports an easing of volcano-seismic events at the island's Soufriere Hills Volcano. According to the MVO evening report of Friday, December 8, 1995, "the level of seismicity has decreased since 5am this morning. The background tremor recorded over the past few days has completely subsided." By the following morning, Saturday, December 9, "low frequency tremor had been replaced by short periods of low amplitude broadband tremor possibly related to steaming at the surface [of English's Crater]."

The news comes one week after the Government of Montserrat, on the advise of MVO scientists, ordered the relocation of some six thousand (6,000) residents of the southern half of Montserrat. On Friday, December 1, 1995 scientists had visual confirmation of a lava dome growing from a vent created on July 18th (the day of the first phreatic eruption of the current crisis). The MVO had indicated that "the chance of an eruption involving the new dome may increase in the next few weeks."

On the Friday evening, December 8th live-radio interaction with journalists on Montserrat, MVO Chief Scientist, Mr Lloyd Lynch said that the easing of volcanic activity is "indicative of a slowing in the dome growth ... and while the dome growth may be coming to a halt these things (volcanoes) operate in cycles with one day growth rate being high and the next day slow and two days later it may increase again." Related dome growth events at the Soufriere Hills Volcano reached a peak on Wednesday, December 6, 1995 and "has been on the decline since then," says Mr Lynch.

While scientists feel the dome growth may be coming to a halt the significant slowing is no indication that the danger has passed. This is despite, according to Mr Lynch, the scientific data confirming a slowing in dome growth as opposed to their being some resistance to the upward movement of magma. Glowing of the dome can still be observed from helicopter flights over the crater.

A dome collapse and consequential destructive activity due to black and ash flows mainly in the island's far east, where there is a breach in the crater wall, is still feared. MVO measurement techniques and instrumentation are being rationalized to arrive at a comprehensive update of what is happening on Montserrat's Soufriere Hills at this juncture.

Residents relocated as of December 1, 1995 remain in the northern half of Montserrat from where government and private sector businesses continue to serve the public. Only essential services including power plant are operating out of the capital, Plymouth which is included in the designated unsafe zone.

Government Information Service

Press Summary, Radio Address To The Nation 8PM

Thursday, December 14, 1995

Government Information Service Tel: (809) 491-/4851/7164

Chief Minister's Office Fax: (809) 491-7227

P.O.Box 292

Plymouth, Montserrat

West Indies December 14, 1995

Our Ref:

Your Ref: Montserrat's Chief Minister,

Minister Of Finance & Economic Development

The Honourable Reuben T Meade

Press Summary

Radio Address To The Nation 8PM

Thursday, December 14, 1995

Good evening my Brothers and Sisters, ladies and gentlemen, friends, well wishers and sympathizers with Montserrat.

Christmas Away From Home

It is important for us to recognize that we will still be able to have quite a bit of the activities and festivities during Christmas, in spite of the relocation. Most of us are in a different part of the island, a part which is now home for most Montserratians. Let's try to make our temporary homes feel like home. The Plymouth lights which we had last year, sponsored in part by MONLEC and the business community, are going to be re-established in the relocated parts of Montserrat, or what we might say is the current city of Montserrat stretching from Cork Hill all the way north to St. John's. Those lights will be installed in Cork Hill, Salem, Cudjoe Head and St. John's to ensure that people all the way across Montserrat will be in a position to benefit from those lights and benefit from the down-scaled, but previously planned activities.

Children

Of course we must remember the children. Although things are pretty tight, it's the time for giving and we expect to have Santa Claus touring around and offering just a few trinkets. It may not be anything substantial, but at least any little thing is better than nothing under the circumstances. And this would be done for all the children of Montserrat. One of the things I'm asking all of the people in Montserrat who are not currently relocated and indeed some of the church communities, is that we must remember the people in the shelters. We must remember those people who have been relocated. They are still looking forward for Christmas and I guess some could enjoy this at the home of a friend, a fellow Montserratian, or other resident.

Emergency Response

I wish to compliment members of the business community, private individuals, as well those who have offered assistance, especially to the Margetson Memorial, but also to the other facilities in which there are geriatrics. In these special shelters our senior citizens could continue to be provided with some goodies so that they can enjoy Christmas in their new homes.

Shelter Management

There are quite a number of shelters that are managed in a manner which I have to say is excellent. Individuals from the relocated communities have truly taken charge of their shelters. They have done community cooking, dealing with the children, staged impromptu concerts in the shelters, among other things. All of these are things which will make life good for all those individuals in the shelters. I wish to commend all of those individuals who have been so helpful and so useful in those particular shelters. What I am hoping is that all other individuals will co-operate. It's a time for co-operation. It's a time of unity. It's a time of oneness here we would expect that all of the people in all of the shelters also co-operate with their shelter managers.

Additional Shelters

We have already sourced some buildings from the United States. We're hoping that those buildings will be on island, or will be shipped by mid-January. They are steel-frame buildings with aluminum sidings. They will provide accommodation which will serve to reduce the level of congestion in the shelters. In the event we need to use those facilities after January, we will have more acceptable facilities in the north of Montserrat. We are still awaiting final word from the British government for their funding of those buildings. But I wish to say one thing and I think Montserrations will recognize that it is full time that we stop the back and forth on those buildings and if indeed the British government is not willing to accept paying for the buildings, we as Montserrations, we re proud people and we will indeed go ahead and buy those buildings with or without the help of the British government. I know that there would be some reaction coming from that but as Chief Minister of this country I think it is necessary that we accept things which will not give us sub-standard accommodation because of the crisis.

Banking/Mortgages

Yesterday we had a meeting with the commercial bankers on Montserrat. We are looking at providing some assistance to relocated individuals who have mortgages and are still paying rent or have additional expenses because of the relocation. All of the bank managers have agreed, and indeed, Royal Bank had a director from headquarters who was here, and they have all agreed that they are willing to put in place, some mechanism to assist individuals who cannot meet their mortgage payments because of the relocation exercise. However, it is very important that each individual who has a difficulty with meeting mortgage payments as a result of the relocation, simply make an appointment with their respective bank managers, discuss the issue and work out with them, an arrangement which you can live with during the relocation period. I hope members of the public can take advantage of this offer from the commercial banks as brokered by the Government of Montserrat.

Food

As government endeavours to assist the situation, especially where people have become unemployed because of the relocation, our food and other relief supply systems remain in place. The food sharing policy itself is intended to be all inclusive. This means is that all of the individuals who have been relocated and have a need would be given assistance with food by the Emergency Operations Centre (EOC). One needs to recognize, of course, that there will be some needs assessment because clearly, everybody will not wish to join the queues although they are relocated. But our policy is that once individuals, *civil servants* and otherwise, have been relocated, they are all included in that policy so that all relocated individuals will be provided with that assistance. We're also sourcing some additional relief assistance. We have been speaking with the Methodist Church and they have contacted their colleagues overseas and we're expecting to have some additional assistance coming in from that source as well.

The Environment

Some concern has been expressed about the erection of a temporary dump site at a portion of the Little Bay estate. One needs to recognize that now with dengue fever also as a top priority item, we need to ensure that our garbage disposal continues to be at an acceptable level. The policy for establishing the dump at Little Bay, both for sewage and for solid waste, is one where Major Joseph Lynch, the Principal Environment Officer, we think, will do an excellent job. Major Lynch and his crew are tasked with ensuring proper management of that dump site.

Remember that the White's land fill is out of bounds because of the high level of alert on that side of the island. We cannot afford for the truckers to be going over there. We are, therefore, asking that all individuals who are using the dump site at the section of Little Bay, follow the management requirements for that dump site. One of the things which you must recognize, is that a properly managed dump site will not pose any significant environmental problems. We do not expect for mis-management to take place where some of that dump will end up in the sea. Major Lynch has given the assurance and we trust his expertise so that we have followed his advice and we are fully assured and satisfied that if the public cooperates, we will be able to have a properly managed dump site just for the emergency situation.

Business Response

The business community has gone to great lengths and great pains to re-establish their businesses in the new city of Montserrat, that is, from Cork Hill going all the way to St. John's. I wish to compliment the business community for their reaction this time around. Because of that commitment we have to maintain service as near normal as possible. People are still in a position to buy their Christmas goodies and groceries. Additionally, because you have most of the major distributors on this side of the border, the price control mechanism is better placed and better monitored. So again, compliments to the business community for coming together and ensuring that life in Montserrat continues.

Industrial Estate

A special word of praise must go out to those ladies and gentlemen who work on the industrial site in Plymouth. The W&W workers, and there are quite a number of them who are still in there and the workers in the rice mill have been doing a good job. But over and above that, all of my brothers and friends at the Port, the stevedores, the longshoremen, the Port Authority workers, Customs and Immigration are doing a tremendous job to ensure that all of us on this side of the island can indeed benefit from their service which is taking place within Plymouth. Some other the other key agencies are Public Works, the nurses, the EOC, the Media Centre and Water Authority. The Defence Force, and the Police are especially outstanding because they are monitoring and ensuring that things do continue at a secure level within the evacuated zones. The teachers have also been remarkable because they have all come out and offered their assistance. The other *civil servants* as well have come out and have relocated themselves from one office to another office and are offering general assistance

where necessary. Of course, we still need to tighten up. We still need to be a little more business-like in some of our dealings just to create that additional bit of efficiency.

Services/Tourism

Our taxi drivers and bus operators are getting themselves organized . I think that by now a bus service operating from Richmond Hill going all the way to St. John's and back, which stops at all of the points in between, has been organized. The rates that were in place prior to the relocation are the rates which will be used and we should be in a position to ensure that people can get around much more readily. There are quite a number of friends who come and visit us from time to time and one would recognize that even now, we're having quite a number of those friends who are back here in Montserrat: our own Montserratians who have come in spite of the situation, in spite of what they ve heard. And our other friends who were not born in Montserrat but have sought to use Montserrat either as a place for visit and relaxation or for spending part of their time here where they have adopted. I wish to welcome you all back to Montserrat, the Emerald Isle of the Caribbean. We will all together keep trucking and keep moving this country forward.

Industrial Relations

Yesterday, we had an unfortunate incident where we lost power across the island. We still have to commend the MONLEC workers for the efficient service which they have been providing. There was a misunderstanding yesterday and that lead to a break-down in the operations. We, however, have full assurance from the workers and from the union representatives that there will be no recurrence of yesterday's situation throughout the entire crisis period. We are satisfied that we will indeed continue to have power so long as MONLEC can provide that power.

Water Supply

The Government of Montserrat has just completed negotiations for the development of additional water sources within the safe zone and this will provide sufficient water even under drought conditions. With prior planning, we had installed sufficiently large water tanks within this area. Within Salem, just in the Hope area, there is 500,000 gallons of storage. Even at this time, we are in a position to keep those tanks full so that the people in Montserrat can indeed

continue to have water on a regular basis. To the Water Authority people, do keep up the good work.

Water Bottling

The water development project will also provide us with sufficient of a surplus that we will still be in a position to develop a water bottling project here in Montserrat and even under drought conditions, still have ample water to supply the needs of Montserrat even with the hotel expansion taking place in Montserrat.

Geriatrics

We're looking also at the long-term geriatric facilities and here I want to say thanks very much to Cable & Wireless who have already agreed to assist in alleviating the housing shortage. Cable and Wireless have given the commitment and the assurance that they will sponsor one or two units in the zone north of Plymouth or what I'm now facetiously calling, the new capital. Cable & Wireless workers will also be providing labour to ensure that the building is erected.

Port Facilities

The Government of Montserrat is looking at alternative Port facilities. We have declared Old Road Bay as an alternate Port of entry during the current crisis. That initial quick-fix solution at Little Bay gives an indication of what happens to quick-fix solutions. We need locally to decide on a longer-term facility which is more stable and more forward looking beyond this immediate and current situation. Such a facility, of course, would then become available to our fishermen and yachts so that we can also have that facility not only being used for commercial purposes. We'd also be in a position to better facilitate the cruise ships coming in at an alternative location to Port Plymouth. This would represent part of our long-term plan.

Plans For The MVO

In terms of the volcanic situation, we're already committed to establishing a Montserrat Volcanic Observatory (MVO) which will be staffed in part by Montserratians and quite a number of those Montserratians are currently under training at the temporary Montserrat Volcano Observatory. Again, I pause to say a very big thank you to all of the local volunteers

who are working at the MVO, under the leadership of Dr. William Ambeh and this includes the rest of the team of scientists who have come in and have been with us for some time and all of the ones who have come over the period. They have done an excellent job. They are working very very long hours and they are putting themselves at risk to ensure that the monitoring facilities are in place. Our local fellows make me extremely proud because wherever the scientists are willing to risk their lives going, our locals are also willing to go along with them and provide their assistance. Our local guys have picked up the expertise very quickly. To the Killer-One team, thank you very much. Keep up the good work. You're not doing it for money. You're doing it for the love of this country.

Decentralization

Decentralization of quite a number of the critical activities in Montserrat have already been addressed through the Physical Planning Unit. We've already agreed with the European Investment Bank, MONLEC and the Caribbean Development Bank on a new location for the power plant in a more protected area on island. We're expecting that the EIB will be taking this project to their Board in February and I'm hoping that we will be in a position to negotiate the terms of that loan either late January or early February. The stand-by facility at MONLEC that will also be in place within the next 4 to 6 weeks will provide us with a more reliable power supply under emergency situations as well.

Economic Revitalization/Tourism

We continue to hold discussions with our partners on the longer-term economic revitalization issues and plans. We will be having discussions with the Eastern Caribbean Central Bank economic team, the Caribbean Development Bank's team, local economists, and members of the local community, in terms of strategies and approaches for dealing with a longer-term planning issue under the current volcanic situation. Clearly we need to modify our approach to planning. In spite of all of this, we're still encouraging visitors to come to the island. There are quite a number of them assured by the fact that we are still here and as long as we are here, they are willing to come and be with us. That's the kind of visitor which we are having to Montserrat, including of course, our cruise ship passengers. But what is very important and I think we are seeing it coming through the community, is to be positive in everything that we do. If we say that we can do it, we put it on our minds and focus on the fact that we can do it, we will do it. Things which we can't change, of course, clearly we leave those but we'll seek to

get around any obstacle to ensure that we can develop this country, create employment for our people and indeed, in spite of the volcanic situation, we will not give up hope, we will continue pushing, probing, negotiating with various agencies, negotiating with private-sector investors as well. The amazing thing is that there are discussions which we are having on a hotel project and even during the relocation those individuals were still willing to come in and have discussions with us with a view to having that project established in Montserrat. If we are positive, and indeed, your government is positive, we will have positive results. So let us remember our long-term is assured with God being our helper.

Finance And Budget

1996 will be a challenging year for all of us in Montserrat. We were doing fairly well in 1995 prior to the commencement of volcanic activity or escalation in volcanic activity. I am confident that we will be in a position to get through 1996. The whole aspect of GRANT-IN-AID is one which, as Chief Minister and Minister of Finance, I believe for this country is a retrogressive step and I will not agree for us to go back into grant-in-aid. However, there are a range of options which I think that we should be in a position to negotiate and discuss with the British government.

IMF

Although I know that quite a number of people tend to look at the IMF as a bad institution, there is a stand-by arrangement facility, where the IMF provides financing under certain conditions and under certain guidelines. This is one option to getting involved in budgetary aid. We have already written to the British government indicating that this is something we would wish to discuss with them and in those discussions, we would expect to have our Caribbean financial partners, the Caribbean Development Bank, the Eastern Caribbean Central bank as our principal advisors, and the OECS/Economic Affairs Secretariat, working along with us and the British government to look at those options. Some of the old tried and tested approaches, we've got to do away with. We have to be innovative. We have to look at new approaches and new mechanisms for development financing and development aid and as long as the British government is willing to work along with us, we will assist them in getting involved in a process that is developmental and they in turn, will be assisting us. As long as we are willing to compromise, as long as we are willing to be innovative, we will be able to

get out of the constraints of budgetary or grant-in-aid and I'm very confident and very positive that we will be in a position to work things out on that.

Airport

Quite a lot has been said about the proposed new W.H. Bramble Airport. We've had wide-ranging discussions with all of the financing agencies. The Caribbean Development Bank, the European Investment Bank, the British government, the European Union were all involved in discussions here in Montserrat at the conclusion of the European Union meeting, which was indeed a very successful meeting in Montserrat. We have been put in a situation where we would have preferred what we call Option B, which is an option for the airport with extension capabilities. That would have cost approximately seventy-eight million dollars (M\$78), but all of the funding agencies have indicated that they are unwilling to finance that project. However, they are willing to finance the alternative, Option A, which has been recommended by the consultants and over which we have had long arguments and discussions. With a differential of thirteen million dollars, none of the agencies are willing, even if we can find it out of our own resources, to commit their funds if we are not accepting Option A. What this simply means is that if we were to accept Option A, that project in terms of the airport realignment will be able to accept direct flights from Puerto Rico using the American Eagle. They would also be able to use the 727 Amerijet planes even without a full payload but at least that plane would be able to land here as well. Carib Express, with their planes, those would be able to land here. Even if we are not able to take a full payload, we will be able to operate larger crafts coming in to Montserrat at night and we can operate for those coming as far as San Juan, Puerto Rico so at least we can reduce the number of stops that our people will need to make on the way to Montserrat. It also increases the safety factor of coming into Montserrat. Very importantly as well, with the 65 million dollars (M\$65) for Option A, virtually all of the funds, almost 100% of those funds would be grant funds and we would not need to pay back a loan. I think it is very difficult for us to say, no we're not accepting that and then ask the tax payers to find the money to spend 78 million dollars on an airport project. So that is something that will be put before the house, the Legislative Council and indeed it is one which I am confident will be supported so that we can advise the various agencies, that in spite of what we would have preferred, that we are willing to accept their grant funds for the Option A.

Sports

I wish our National under-15 cricket team all the best for the upcoming Leeward Island's tournament starting in St. Kitts this weekend (December 15th). Over and above winning, the exposure for our young cricketers, in whom we have invested a lot, will do them a tremendous amount of good, so to them, all the best. To Mr. Lindo and his female cricket softball team, as well, thank you very much. To the Sports Department personnel who have been using the time to create activities within the centres and for the youngsters, that is also very important.

Upcoming

I have clearly not touched upon issues such as Education, Health, Agriculture and some other areas. It is important that the Ministers with responsibilities for those areas who would have more details, report to the nation on those specific areas of their responsibility.

Thank You

Again, to all of the volunteers, all of the civil servants, the Media Centre, the folks at Radio Montserrat- I can't even call all of them. So I'll just gather everybody under one. To all of those people who have continued working here in Montserrat, thank you very much.

Government Information Service

Government Information Service

Volcano Alert Stepped Down From Red to Upper Orange

Thursday, December 28, 1995

Government Information Service Tel: (809) 491-/4851/7164

Chief Minister's Office Fax: (809) 491-7227

P.O.Box 292

Plymouth, Montserrat

West Indies December 28, 1995

Our Ref:

Your Ref: Volcano Alert Stepped Down from Red to Upper Orange

Thursday, December 28, 1995

We are now in the fourth week of our second period of relocation which began on 1 December 1995 when the volcanic alert was upgraded from Upper Orange to Red. At that time the level of volcanic activity had reached a stage where the scientists could not rule out the possibility of pyroclastic flows to the East of the island and it was estimated that there was around a 5% chance of a major eruption within 3 to 7 days which could have affected Plymouth and villages to the South West and across the Central corridor.

The Government's position throughout this whole crisis is that the life of every single Montserratian is of paramount importance and that we will not take chances with the lives of our citizens. Thus when the scientists informed the Government of the worsening situation at the beginning of December, a relocation of persons from Plymouth east to Long Ground and south to St. Patrick's was immediately ordered.

We are aware that the relocation over the Christmas period has been difficult, particularly for those who needed to relocate into shelters. However the resilience and hospitality for which Montserratians are renowned shone through brighter than ever this Christmas. The business community rose to the occasion, and much was done to make everyone feel comfortable even though many were away from home. The Government congratulates all those who were involved in any way in making life easier for relocated persons over the Christmas holiday.

While the country was making the best of Christmas, the scientists continued with their work 24 hours per day, gathering scientific data which is analysed on a daily basis. They kept a particularly close watch on the rapid growth of many spines over the past three weeks, the majority of which have now collapsed without causing great damage to the environment. It was against this background that a major scientific review took place on Wednesday morning, 27 December following which the scientists have reported the following to the Government of Montserrat:

Dome growth is continuing in the Castle Peak area at a moderate rate, and as long as this continues, there remains a potential danger to persons living in certain parts of the island; the rapid growth of the spines, and subsequent collapse without pyroclastic flows, is an indication that the magma at, or close to the surface has lost much of its energy, or gases, and in consequence does not represent as great a danger as originally thought; Gages Wall is considerably stronger than at first feared, and with no evidence of a cryptodome growing close to Gages and no accumulation of material from the collapsing spines within English's Crater, the scientists believe that the potential risks are considerably reduced. An EDM reflector has been re-established close to the top of Gages Wall which should give the scientists an early warning of any deformation of the wall.

The scientists have monitored particularly carefully the emission of gases which has shown that there are only minor concentrations of toxic gases being emitted from the volcano, and these are found mainly in the mountains, within a radius of 1.5 kilometres or slightly less than 1 mile from the centre of the crater. There is no populated area within this radius. Sampling of gases in Plymouth and other villages has indicated that there is no appreciable danger to the public from gases from the volcano.

The public is advised that the area up to 1.5 km or slightly less than one mile from the volcano continues to be extremely hazardous. In addition to the dangers from falling rocks and minor concentrations of toxic gases, there is also evidence of acid rain in the area. The scientists continue to emphasise that no member of the public should enter this area at any time.

The scientists cannot rule out the possibility of an explosive eruption in the future but from the data and information available, and the sophisticated instruments at their disposal, they are now confident of their ability to give a minimum of 24 hours notice should there be a danger of a serious escalation of activity.

On the basis of their research, the scientists were able to lower the level of alert downwards from Red alert to Upper Orange during the Christmas period. They have also advised that if there is no further escalation within the next five days, they expect to be in a position to recommend a phased return to certain areas.

Please understand that in the event of no further escalation we expect shortly to be able to give details of the areas to which people may return. Some parts of the island may continue to have too high a risk factor even at that stage and the scientists will require more time to study the situation further before we could consider allowing residents to return.

As part of the Government's programme to keep the public up to date with the volcano situation, we are taking this opportunity to pass on the information coming out of the major scientific review. We ask you to be ready for more information over the course of the next few days. Please continue to listen to the radio over the next five days for further details of the areas to which we hope shortly to allow people to return.

Government Information Service

Government Information Service

Re-Occupation Of Plymouth And Other Areas

Monday, January 01, 1996

Government Information Service Tel: (809) 491-4851/7164

Chief Minister's Office Fax: (809) 491-7227

P.O.Box 292

Plymouth, Montserrat

West Indies, January 01, 1996

Address to the nation by His Excellency, the Governor, Frank Savage LVO, OBE.:

It has now been five days since a major scientific review confirmed a stabilization in Soufriere Hills Volcano activity and now after several weeks of relocation we enter the New Year with renewed optimism. **Volcanic activity** is now at a level which the scientists believe

offers no immediate cause for concern. This means, that from today some residents can return to areas evacuated since December 1st, 1995.

Our relocation for a one month period was **necessitated** by the threat of a volcanic eruption without warning which the scientists informed us could have affected the capital, Plymouth and communities lying on the East and South-West flanks of the volcano. Our second major relocation exercise of 1st and 2nd December, 1995 reminds us all of the challenges posed when the population in the areas threatened by the volcano is forced to move out of its way.

A week ago, scientists of the Montserrat Volcano Observatory presented the government with the results of a major review which were encouraging. There was every indication at that stage that volcanic activity had stabilized. However, Standing Operating Procedures and our own desire to be cautious, required a further five day period of close monitoring. The scientists have now reported that:

1. There is no further indication to change the advice for the re-occupation of certain areas previously evacuated;
2. dome growth remains a potential danger for persons living in areas stretching from Bethel to Long Ground in the East;
3. the molten rock beneath the volcano appears to have lost most of its gas through phreatic eruptions and quiet dome growth. Several large spines which grew during the past month have collapsed without causing any major damage to the environment;
4. Gages Wall, which is the major barrier enclosing the crater above Plymouth, remains uncompromised by material which has accumulated from the collapsing of spines and the spalling of dome rock within English's Crater. The EDM reflector on the wall remains intact and continues to be a reliable indicator for any changes that may occur;
5. the area up to 1.5 kilometres, or just less than one mile from the volcano continues to be extremely hazardous. Minor concentrations of gases from the volcano are limited to this area, and hence residents are cautioned against any visits to this area. The rest of the population remains safe from these very low level gas emissions from the volcano;
6. there is a possibility that debris flows, pyroclastic flows and possibly associated ash surges could still affect the areas of the East from Bethel to Long Ground.

The scientists, assisted by a range of sophisticated instruments, are confident of their ability to provide adequate notice should there be a danger of a renewed escalation of volcanic activity.

They have now lowered the alert stage downwards to Upper Orange for most areas previously designated unsafe.

Against this background of scientific advice, the Government of Montserrat is today advising the public of the re-occupation of the capital Plymouth, eastwards to Trant's and south to St Patrick's. The scientists will continue to monitor the situation until such time as level of risk is lowered to allow residents of Spanish Point, Bethel, Tuitt's, Bramble's Village and Long Ground to return home. A further review for these areas is due in two weeks time on January 15th, 1996.

The current re-occupation is expected to be completed over the next two days starting today Monday, 1st January and continuing through Tuesday, 2nd January, 1996. Most public services will be operating from their usual offices in Plymouth by Wednesday, 3rd January, 1996. The major exception will be the Glendon Hospital and the Margetson Memorial Home which will remain in St John's on a precautionary basis for some time yet. The Ministry of Health will be issuing a statement shortly to advise members of the public where to go for medical services.

Please understand that this re-occupation may not mean the end of the crisis. Do continue to remain vigilant while the volcano continues at its present level of activity. Remember our disaster preparedness theme-Be prepared, even though we continue to pray and hope that our volcano quickly returns to its previous level of dormancy. The Chief Minister, I am sure, will tell you more about Government's unfolding contingencies for making the safe area of the north more of a comfort zone if we ever need to repeat the exercise of relocating.

As we leave for home today, let us give thanks to God for bringing us safely into the New Year, 1996. We return home also thankful to the many organisations and particularly the church community and private citizens who provided for our stay-over in the north over the last several weeks.

In keeping with the Government's commitment we will continue with our efforts to keep you, the public, up to date with the volcanic situation on Montserrat. Please continue to listen to your radio for details of the re-occupation especially as to how the transition will affect government and other services.

In conclusion, I should like to wish you all a Happy New Year and may 1996 bring us peace and tranquility.

Government Information Service

Government Information Service

Government Information Service Tel: (809) 491-/4851/7164

Chief Minister's Office Fax: (809) 491-7227

P.O.Box 292

Plymouth, Montserrat

West Indies January 17, 1995

Re-Occupation Of Eastern Communities

January 17, 1996

Joint media presentation by His Excellency, the Governor, Frank Savage LVO, OBE and The Honourable Chief Minister, Reuben T Meade.

About three weeks ago the scientists of the Montserrat Volcano Observatory held a major review of the state of activity at the Soufriere Hills Volcano following which the Chief Minister and I were able to allow most citizens of Montserrat who had been evacuated on 1st and 2nd December, 1995 to return to their homes. The scientists undertook to hold a further review of the situation on 15th January, 1996 for the eastern communities who were not permitted to return in early January.

This scientific review has today re-affirmed the continued stabilization of activity at the Soufriere Hills Volcano, and as a result we are now able to announce a further return to normalcy across the island. Scientists of the Montserrat Volcano Observatory have informed the Government of Montserrat that they have a reduced level of concern based on continuing

studies of the Soufriere Hills Volcano. This means that from 1830hrs this evening residents of the Eastern Districts may return to areas evacuated since 1st December, 1995.

The current decision comes weeks after residents of the Eastern Corridor, the capital Plymouth and areas south to St Patrick's had returned home. Our relocation to the north on 1st December, 1995 was necessitated by the threat of a volcanic eruption without warning which the scientists informed us could have affected the capital, Plymouth and communities lying on the East and South-West flanks of the volcano. Unfortunately, the level of risk continued to exist for residents of the East beyond 1st January, 1996.

Our decision-making capacity has been bolstered by major input from our world class team of scientists at the Montserrat Volcano Observatory. The results of their latest major review reflect a studied response after several weeks of intense monitoring and evaluation of scientific data. The scientists now report that:

- There is no further indication to prevent the re-occupation of the eastern districts from Spanish Point to Long Ground;
- as previously stated molten rock beneath the volcano appears to have lost most of its gas, and thus has a reduced capacity to explode.
- current activity at the Soufriere Hills volcano continues mainly in the form of episodic dome growth accompanied by minor ash emission events which are either generated by debris avalanches from the growing dome or collapsing spines or small shallow explosions within the crater area;
- given the relatively slow rate of dome growth and the MVO's monitoring capability, the possibility of a major debris or pyroclastic flow occurring without some indication is now low;
- there is a possibility that debris flows, pyroclastic flows and possibly associated ash surges could still affect the areas of the East from Long Ground to Bethel. However, the forecast is for a series of small flows preceding any damaging one and the effects of the former will mainly be confined to the open part to the east in the Tar River Area;
- the area up to 1.5 kilometres, or just less than one mile from the volcano continues to be extremely hazardous. Minor concentrations of gases from the volcano are limited to this area, and hence residents are cautioned against any visits. The rest of the population remains safe from these very low level gas emissions from the volcano;

- it is recommended that residents be allowed to return to areas from Spanish Point eastwards to Long Ground on the understanding that they may be asked to move within a short time if the hazard level warrants it;
- the alert stage for the eastern area has therefore been lowered downwards to Upper Orange similar to the other areas previously re-occupied.

The scientists, assisted by a range of sophisticated instruments, remain confident of their ability to provide adequate notice should there be a danger of a renewed escalation of volcanic activity. Against this background of scientific advice, the Government of Montserrat is today advising the public of the re-occupation of the residential areas of Spanish pointe, Bethel, Bramble's Village, Tuitt's, White's and Long Ground. The public is advised to take seriously the concern expressed by scientists concerning the level of risk beyond Long Ground. Please refrain from taking casual visits especially to the Tar River area.

The current re-occupation is expected to be completed over the next two days starting today Monday, 15th January and continuing through Tuesday, 16th January, 1996. The Emergency Operations Centre will be providing the usual transport assistance to allow for the smooth re-settlement of residents. Transportation is available for those persons who may wish to get home this evening and between 10am and twelve noon tomorrow Tuesday, 16th January. The Ministry of Health and Education will be issuing a statement shortly to advise members of the public on the status of medical services for the returning communities and the adjustment in the time-table for school in the affected communities. As previously indicated the scientists will present another review within the next two weeks regarding the return to Plymouth of the Glendon Hospital and the Margetson Memorial Home. Both institutions remain in the north on a pre-cautionary basis for the next two weeks.

Again, please understand that this re-occupation may not mean the end of the crisis. Do continue to remain vigilant while the volcano continues at its present level of activity. Remember our disaster preparedness theme-Be prepared, even though we continue to pray and hope that our volcano quickly returns to its previous level of dormancy. All efforts continue to have all our safe area facilities in place should we ever need to repeat the exercise of relocating.

I take this opportunity to offer thanks to the Almighty for helping us through all the challenges of 1995 and into the New Year. Through our months of hurricanes, tropical storms,

floods and volcano crisis we have been protected by the Almighty. We also continue to be thankful to the many organisations, the church community and private citizens who have been quite outstanding in providing for the stay-over in the north of fellow residents over the last month and a half.

We now know that our volcano could be with us for months or even years and in keeping with the Government's commitment we will continue with our efforts to keep you, the public, up to date with the situation. The monitoring capability of the Montserrat Volcano Observatory will continue to be bolstered as we endeavour to maintain a 24-hour watch on the Soufriere Hills Volcano.

Thanks to all for your kind support and co-operation up to the present. Please continue to remain vigilant and to offer as much assistance as you can to the community.

Government Information Service

Government Information Service

Volcano Alert Status Report

Tuesday, February 13, 1996

Contact: Claude E S Hogan

Government Information Service Tel: (809) 491-/4851/7164

Chief Minister's Office Fax: (809) 491-7227

P.O.Box 292

Plymouth, Montserrat

West Indies December 14, 1995

Volcano Alert: Status Report

Thursday, February 13, 1996

**Eruptive Events, Monitoring Procedures,
Impact & Forecast
January 31, 1996**

Plymouth Amidst the hurricanes, tropical storms and floods of the Caribbean's 1995 hurricane season the 10,000 people of Montserrat battled the effects of an erupting volcano. The island's Soufriere Hills Volcano climaxed into a spate of ash and steam eruptions on July 18, 1995 following swarms of earthquakes dating back to 1992. Local newspapers carried reports of earthquakes by the hundreds in November, 1994. The reports were published by the Trinidad-based Seismic Research Unit, University of West Indies where the Cameroon born Chief Scientist, Dr William Ambeh observes, in hindsight, that the 1994 earthquake swarm "probably represented one of the first stages towards the creation of a path for molten rock or magma to actually move to the surface" at the Soufriere Hills Volcano in 1995. The ash showers of July 18, 1995 was a phenomenon new to the island's current generation. The initial ashfalls affected mainly residential areas of the island's southwest. Some residents chose to spend the evening of July 18 away from home.

The Government and people of Montserrat have been through a roller-coaster of events including having to twice relocate a majority of the population to a designated safe area north of the capital, Plymouth in phased exercises August 21-23 and December 1-2, 1995. The delineation of the safe-area is based on current analysis of scientific data, data collected by the Seismic Research Unit since 1985 and supported by a 1987 Wadge & Isaacs Scientific Study. The study forecast and developed eruption models emanating from English's Crater. Residents of the far eastern village of Long Ground to Tar River have been relocated at least three other times ahead of the rest of the population and remain the people at highest risk in the ongoing crisis. The following is an overview and status report of Montserrat's pre-occupation with a volcano which has placed tremendous pressure on the scientific community and has shaken the economy and social services of this 39.5 square mile island.

The Montserrat Volcano

Soufriere Hills Volcano lies in the south-central part of the British colonial island of Montserrat, at the northern end of the Lesser Antilles volcanic arc. The volcano is listed as 1600-05 in The Catalogue of Active Volcanoes in the World. The volcanic centre consists mainly of a closely-spaced cluster of five domes around English's Crater covering an area of about 35 sq. km at a height of 915 metres. The furthest distances from its highest point are near Plymouth (5 km) and near W. H. Bramble Airport (5.5 km). The crater, which is breached on the eastern side, is partly filled by a dome (Castle Peak) and now includes several additional spines which made their intrusion between September, 1995 and January, 1996. Increases in seismic activity and changes to local soufriere conditions have occurred on three occasions within the past 110 years, namely in 1897-98, 1933-37 and 1966-67. None of these seismic crises developed into actual eruptive activity and were characterized mainly by low to significant earthquake and fumarolic activity. Some increase in seismicity was noted at the Soufriere Hills by the Seismic Research Unit (SRU), University of the West Indies in 1992 and this activity increased markedly in November 1994, with a large number of relatively deep (10 to 20 km) earthquakes being recorded by a local seismic monitoring network on Montserrat. Scientists believe the current crisis may be giving "valuable planning and preparation time ... before a potential eruption."

Eruptive Activity

Eruptive activity at the Soufriere Hills Volcano began on July 18, 1995 with the opening of a steam and ash vent on the northwest side of Castle Peak Dome (a prehistoric lava dome which partially fills the horseshoe-shaped English's Crater). Several radiocarbon dates from pyroclastic flow units within the Tar River valley, which drains the open, eastern side of English's Crater, give a consistent date for the last phase of explosive activity at around 1600 AD. Activity between July 18 and August 21 comprised a number of phreatic eruptions of steam and finely ground andesitic ash from the initial vent area and from a number of newly opened vents dotted across the Castle Peak Dome and in the moat which surrounds it. Some of these eruptions deposited small volumes of ash on the capital of the island, Plymouth, which lies 4-5 km west (downwind) of the active crater area.

Relocation & Re-Occupation

A phased relocation of residents (6,000) from the southern half of the island was ordered immediately following a large phreatic eruption on August 21, 1995. Ash from the eruption-

cloud and from a density current which flowed down the flanks of the volcano caused darkness in Plymouth and surrounding areas for a considerable period at around 8:02am , although total ash thickness in the city was only a few millimetres. A reduction in the likelihood of magmatic eruption at the volcano enabled the relocation order to be partially lifted on September 3rd a day before the passage of Hurricane Luis. Since that time, the volcano has been through several periods of relative quiescence, intermixed with periods of intense seismicity, thought to be associated with shallow magmatic intrusion, and periods of regular phreatic eruptions depositing several millimetres of ash in Plymouth. A change in eruptive style occurred in mid-November, and a second relocation was ordered on December 1, 1995 (4,000) soon after an active lava dome was seen for the first time to be developing on the west side of Castle Peak Dome. Two distinct intrusive events have occurred, both associated with development of areas of new doming on the western side of Castle Peak and eventual extrusion of a spine. Deformation measurements during the first of these episodes in late September included EDM, dry tilt and electronic tiltmetre observations. None of these methods indicated significant deformation of the lower flanks of the volcano. The second intrusive episode, in mid-November, had a distinct deformation event as recorded by changes in EDM line length from Tar River to Castle Peak Dome of the order of fourteen centimetres (14 cm) over the four days immediately prior to onset of increased seismicity. Confirmation of the volcano having again entered a new phase of activity was gained on November 30 with the first sighting of fresh magma at the surface within a lava dome. This dome showed two areas of main growth. One within the large crater formed by repeated phreatic eruptions since July 18 and the other adjacent to the September and November cryptodomes. It is thought that lava dome growth started about November 16, 1995 and is continuing at a rate of about 0.5 m³/sec. As of December 6, 1995 the two dome structures have been coalescing slowly into what scientists now refer to as a "composite dome". The intermittent glowing of protruding spines at the top of the mountain have been a night-time attraction for residents from around the island who converge in the eastern village of Harris' for the spectacular views which have included small flows of hot rock within the confines of the crater. There has been no official off-island evacuation.

Monitoring The Volcano

Monitoring of the Soufriere Hills Volcano is being undertaken by the Seismic Research Unit (SRU) in conjunction with the British Geological Survey (BGS), University of Puerto Rico

with assistance from The United States Geological Survey (USGS), Observatoire Volcanologique Guadeloupe and a number of individual researchers.

The expanding seismic network currently comprise 9 stations, the closest (Gages) less than 1.5 km from the crater. The seismic data from these stations, along with data from two electronic tiltmeters, are telemetered to the observatory in Old Towne, within the designated safe zone, and are inspected in real time using both digital and analogue recorders. A total of thirteen EDM (electronic distance measurement) lines are measured daily or twice weekly along four triangles of Castle Peak, Farrell's, Gages and Chances Peak. These cover both the lower and upper flanks of the volcano on all but the southern side. A geodetic GPS (global positioning system) net of three permanent stations records baseline changes right across the volcano up to the end of December, 1995. One of the stations was moved on an occasional basis to either the high point of the volcano (Chances Peak) to form a more proximal net or to one of the locations elsewhere around the volcano to vary the lines measured. Dry tilt surveys continue to be undertaken at several sites on the flanks of the volcano. Several new stations are being established as the MVO continues to improve its monitoring network.

Gas monitoring of the established soufrieres is undertaken weekly. Correlation Spectrometer (COSPEC) measurements of Sulphur Dioxide (SO_2) content in the eruptive gas plumes were undertaken during the early stages of the eruption. A network of gas monitoring devices is also being established in Plymouth for collection of data related to human health. Petrological and geochemical analysis of ash samples from the phreatic eruptions have been undertaken by a number of research groups. Direct sampling of gas or rock from within the active crater area was made possible on January 8, 1996 by a daring helicopter flight to within English's Crater area and the retrieval of juvenile rock by MVO Scientist, Dr Simon Young. The rocks are being analysed to provide scientists with further insight on the ongoing volcanic activity at Montserrat's Soufriere Hills Volcano. Chief Scientist, Dr William Ambeh says that a petrological study "may tell you that what has actually come out now is not completely new [material] ... but could have been lying there since 400 years ago." Visual observation of the crater area remains an important monitoring activity. This is undertaken either on foot from the crater rim below Chances Peak (although this practice was once discontinued while the lava dome was actively growing) or from the air by helicopter.

Other fieldwork includes inspection of newly exposed stream sections with a view to obtaining a more thorough understanding of the geological history and different eruptive

styles of the volcano. Monitoring activities are expected to continue on a 24-hour basis for many more months, and certainly whilst there is any chance of further eruptive activity at the volcano. Scientists have guaranteed the government at least twenty four hours notice ahead of any major eruption. Residential areas from Spanish Point eastwards to Long Ground were re-occupied January 15, 1996 on the understanding that they may be asked to move within a short time if the hazard level warrants it. Plans are moving ahead for the establishment of a permanent observatory on Montserrat.

Environmental Impact

The ballistic projectiles and the significant phreatic eruptions experienced during the initial part of the current eruption of the Soufriere Hills volcano are actually characterized by tephra falls. Tephra consists of rock fragments which are ejected into the air and which fall according to wind direction.

There has been volcanic gases which have created some stir among people. The most significant of these gases has been sulphur dioxide. The damage to the vegetation of the surroundings hills including the Gages and Chances mountain ranges are quite self-evident. Just looking from Plymouth towards Gages one could see the damage to the vegetation. The ecological damage has been mainly due to sulphur dioxide combining with water droplets and then falling as acid rain. Other volcanic gases such as carbon dioxide have also been detected. Carbon dioxide is an odorless, colourless gas that can accumulate in 'toxic' amounts in depressions. If one moves within these areas one may be suffocated because carbon dioxide is denser than air and tends to hug the topography. The scientists have already warned residents about this effect and have dis-encouraged casual visits to areas within 1.5 kilometres of the volcano. In terms of percentage volume however, the largest amount of volcanic gas emitted is actually water-vapor. There has been no significant damage that can be attributed to the earthquakes being monitored by the observatory since July 18, 1995, few of which are felt by the population at large. A number of earthquakes have been felt during the current crisis and even before but there are no reports of damage to structures caused as a result of volcanic earthquakes. In most cases the volcanic earthquakes are very small. The largest recorded so far during the crisis is probably magnitude three point five (3.5) on the Richter Scale. One would expect an earthquake of probably magnitude five (5) to cause any significant damage to a structure that is relatively well-designed. Tsunamis are not a hazard of major consideration in the current situation on Montserrat but obviously there is a potential hazard

from Tsunamis should there be a major collapse of material which flow rapidly into the sea. This would cause displacement of a certain volume of water and only then you may have tsunamis or tidal waves being generated.

Socio-Economic

While economic data have not yet been quantified and analysed, some general observations can be made concerning the impact of the volcanic crisis on the socio-economic state of Montserrat. On the positive side the island's tourism industry has been catapulted forward as an eco-tourism product; the decentralization thrust of the island's Physical Development Plan has been energized; and farmers of the East and South in particular continue to focus on feeding the country amidst expectations that the ash will, over time, make the soil more fertile and improve yields. The continued relocation of the Glendon Hospital as a precautionary measure has been previously highlighted. The acquisition of new school buses will also bolster emergency response capabilities if another relocation should become necessary. In general terms, the people of Montserrat continue to demonstrate extra-ordinary resilience and flexibility in the ongoing volcanic crisis in which interactive information sharing continues to play a prominent role in preparatory efforts.

Towards The Future

Forecasting activity at the Soufriere Hills Volcano remains the biggest challenge for the MVO team of scientists. According to Chief Scientist, Dr William Ambeh, forecasting volcanic eruptions is mainly an exercise in recognizing different patterns in the activity and "the more we monitor the volcano then the better we seem to understand it and we tend to have more confidence in conclusions that we draw." Other questions germane to the situation in Montserrat have been answered by Dr Ambeh as follows.:

Q. What is the main focus of scientists now six months after the first phreatic eruption?

A. We are not worried about small eruptions that simply result in the generation of ash. Obviously, there's that inconvenience. There's that psychological effect in terms of the fear and there are other effects in terms of the environmental damage that it causes but in most cases, unless you decided to actually panic, then you wouldn't be killed by something like that. What we are worried about is the nature and timing of a potentially destructive event happening.

Q. How would you describe a destructive event?

A. A destructive event, will be, in this case, either a major collapse of the dome resulting in pyroclastic flows or debris flows and possibly associated ash surges or after the quiet growth, you suddenly have a major explosive eruption as well that would generate huge eruption columns which may ultimately collapse to again generate pyroclastic flows or surges and things like that. So we come to a state where the scientists, the volcanologists, or the volcano-seismologists or those actually monitoring the volcano are put under a certain amount of pressure because they may have a poor quality of data but the public would expect them to say something because they depend on the scientists. So you have a situation where there is pressure on the scientists but the scientist thinks that the quality of his or her data is not of the type that they would make some decisions with confidence and that may lead to two different things. Obviously, they'd have to make a decision some way. So you may have a situation where they will play safe, and say, 'OK, evacuate.' That way you're on the safe side. People are out of the region of danger and then you wait and you see what happens and then you move on. Or you may have what is known as the stay-put type of mentality where you say, "OK immaterial of what is happening, we are not moving." Both of these can lead to disasters, in terms of the economics because you can have as much damage being done to the economy of the country by having an unnecessary evacuation as compared to having a stay-put policy where you may actually eventually have an explosive eruption and then people are killed. We have several cases in the literature where this has actually happened where you have the two extremes where you've had unnecessary evacuation. The classic one is the '76-'77 eruption of the Soufriere in Guadeloupe and the evacuation of the southern part. More than 70,000 people were moved to the northern part of Guadeloupe for 4 months and the cost of that was about four hundred million dollars. So that in itself was a disaster to a certain extent. But obviously you may have a situation where you could stay put as well and then people get killed. So those are the types of things that we have to look at when we make decisions based on the scientific information that we get in terms of whether we advise the authorities to move people out or to stay put.

Q. Would you please describe the activity at the volcano and the current rate of dome growth?

A. For this particular volcano, we've gone through the gamut of pre-eruption activity in terms of earthquake sequences from 1992 to about June 1995. We've gone through the periods of

phreatic eruptions with significant ash and steam emissions and then their consequent inconvenience or consequential destruction to the environment. Now we are in a period where since late September when you had the first dome, things settled down and then in late November, as well, you had the present episode of dome growth actually starting so we have what we consider at the moment to be essentially slow dome growth. The rate is variable. Sometimes, for example, the times when we pick up a significant amount of seismic activity, then after things quiet down, maybe in the next day or two, you'd see a spine appear, grow rapidly on the order of 10 to 15 metres a day and then collapse. But essentially, the overall rate at which this dome is growing is considered to be slow.

Q. What are the possible ramifications of slow dome growth?

A. If the dome that we have within English's Crater at the moment, keeps on growing at the present rate, it would probably take several months before it reaches a state where it would constitute a significant hazard. But with time, obviously, that hazard would increase and you'd have after maybe months or even years, you'd have the sides of the dome collapsing and when that occurs, you'd have rock avalanches, pyroclastic flows. The preferential pathway of this would be to the open part to the East. If you have that dome growing to such an extent that its height is greater than the rim of the crater, then collapses would cause over-spills that may not necessarily just result in the small ash falls that we've experienced in Plymouth. Obviously, it's greater for the East but there's also the potential for that hazard to be significant for the western area once we get the size of the dome growing to a size that is far higher than the crater rim.

Q. So what is the potential now for a destructive event?

A. Based on the geological records, I think the large major eruptions that occurred in Montserrat were probably greater than 10,000 years ago when you had what we would consider big eruptions and that period ceased. And then, about 400 years ago, you had the start of what seemed to be another cycle of activity in terms of the eruptions that occurred before 1632 which was a small eruption. A small pyroclastic flow was produced and then a dome emplacement also occurred so at the moment, this current dome growth may be part of that pattern of small dome growth rather than major explosive eruptions although we cannot totally exclude that possibility of a major explosive eruption. Based on geological records, empirical evidence and looking through several cases in the literature, the longer the dome

grows quiescently, then the less likely it is that you'd have a major explosive eruption later on. So it is based on things like that, again including the fact the magma seems to be considerably de-gassed coming out, we interpret that would suggest that this activity may continue in slow mode for several months or even years to come. It may not necessarily culminate in a large explosive eruption. Obviously, we have to be cautious in the way we look at things so that's why the monitoring program, at the present intense level, is going to continue. It may be months, it may be years, but it is going to continue at the present level until we feel satisfied that the activity has actually reduced to a state where we can actually reduce the level of monitoring.

Government Information Service

**Government Information Service
Volcanic Activity and Government Response
As Of Tuesday, March 26, 1996**

Government Information Service

Chief Minister's Office Fax:

P.O.Box 292

Plymouth, Montserrat

West Indies

Tel: (809) 491-2702/2711 Fax: -7229 Voice: -7227

Status of the Soufriere Hills Volcano & Contingencies

As activity continues at the Soufriere Hills Volcano, the Government of Montserrat and scientists at the Montserrat Volcano Observatory continue to maintain well focussed attention on the situation.

The status of activity at the Soufriere Hills Volcano is as follows:

slow and non-explosive dome growth continues in the area occupying the western three-quarters (3/4) of the crater area;

- growth is patchy and variable with degassing taking place freely from various locations;

- dome growth is still confined within the crater area and is enclosed by the crater wall except for the Tar River side on the east where it is partially blocked by the old Castle Peak dome;
- as the dome grows, spines often collapse and fill-in the trench-like area (moat) between the base of the dome and the crater wall;
- at current growth rates it may take several months before any major spills of dome material from the crater occurs. A very small quantity has fallen off into the upper region of the Tar River Soufriere area;
- if the current growth rate is maintained the material that is eventually spilled outside the crater will not be a hazard to populated centres in the short to medium term;
- the volcano continues to vent freely. The substance that is being discharged consists of a mixture of mainly sulphurous gases, steam and ash;
- preliminary results indicate the concentration of volcanic gases are still below levels that could be harmful to human health. Gases may however cause some discomfort especially for persons with respiratory ailments;
- gas concentrations could increase as the eruption continues;
- at the current rate at which material is reaching the surface it could take months and possibly years for the current eruption at the Soufriere Hills Volcano to run its course.

The Focus Is On Local Contingencies

Scientists of the Montserrat Volcano Observatory remain confident that adequate warning can be given if the volcano was to change its current pattern of activity. As a consequence, the Government of Montserrat continues to update contingency plans for quick response to any threatening activity from the volcano. Our contingency plans enjoy the full support of the British Government and are focused on the possible need for relocation to the designated safe area in north Montserrat.

Off-Island Evacuation

The British Government has long adopted the forecast of Wadge and Isaacs supported by MVO that north Montserrat will remain safe in a worst case scenario from the Soufriere Hills Volcano. However, the U.K. Government is maintaining a contingency for an off-island evacuation exercise as an additional precaution.

Premature Relocation

A premature relocation to the north would only promote undesirable consequences such as a loss of confidence; economic and social hardship; and will only serve in unnecessarily keeping residents away from their homes. Scientific evidence supports the view that populated areas of Montserrat will remain safe over the short and medium term. Twenty-four hours per day monitoring of the volcano will be maintained.

Emergency Management Update

Health

Contingencies include plans for staff training, simulation exercises and the establishment of casualty field stations along with an auxiliary hospital in the north. The activities are being supported by the Pan American Health Organisation, (PAHO) and health authorities in the French Department of Guadeloupe. A return visit of Guadeloupe officials is expected to assist with plans in the unlikely event of volcano related casualties.

Public Works

Site preparation for the establishment of emergency accommodation in the north continues. An auxiliary power plant has already been established. Public Works continues to be vigilant in the maintenance of government vehicles, stand-by generators, etc...

Education

The Salem Secondary and Primary schools are being maintained as the main holding areas for children during any possible relocation exercise. Transportation for children is adequate.

Administration

Departmental contingencies include planning and securing accommodation for the entire Civil Service in north Montserrat when and if that becomes necessary.

Police

The police in collaboration with Radio Montserrat are preparing for a full scale siren test. There are two possible siren signals:

1. To indicate tuning to ZJB for details (short blast)
2. For an immediate relocation (continuous siren)

Agriculture

Plans are in place to offer assistance for moving livestock during a phased exercise. This is contingent on the owner making private arrangements to secure land in the north since the government does not possess any land in that area.

Finance

The British Government has set aside funds to support any possible relocation to the north. The monies are under the control of the Ministry of Finance. The operations of the MVO and geriatric units are included in sums to be disbursed to the end of 1996.

EOC

Storage of diesel for emergency transport and generators have been upgraded. A further upgrade is planned pending approval of additional funds.

Government Information Service

Government Information Service

Relocation Order For Richmond Hill, Montserrat

Tuesday, April 09, 1996

Government Information Service Tel: (809) 491-2702/2711

Chief Minister's Office Fax: (809) 491-7229

P.O.Box 292

Plymouth, Montserrat

West Indies, April 09, 1996

For Immediate Release

As 24-hour per day monitoring of the Soufriere Hills Volcano continues, Scientists of the Montserrat Volcano Observatory now report the following:

1. the current phase of volcanic activity at the Soufriere Hills Volcano, which commenced on Wednesday 03 April and 08 April, 1996 and has seen significant eruptions on the 3rd, 6th and 8th April, suggests the presence of a major explosive component to these;
2. a large climatic eruption would generate an eruption column of hot material which may collapse and lead to pyroclastic flows on all flanks of the volcano;
3. these flows may reach Plymouth and would pose a significant hazard to an adjacent inhabited area such as Richmond Hill.
4. such a flow which is hot, could also ignite the fuel storage close by, making it impossible to rapidly evacuate people from Richmond Hill area.

Acting on this advice and in pursuit of our continuing policy to take decisions relating to the volcano based on the scientific advice available to us, we come to you today (the Honourable Chief Minister and myself) with a further announcement. Again our guiding principal is to put life first and take all reasonable precaution to protect you, our people.

Yesterday evening, we attended a meeting of the scientist in which each one gave his view of the present status of the volcano and its probable potential hazard - that is to say, the extent of the danger it poses to life, vegetation and property on the island.

Without a single dissent, it was confirmed that the area stretching from Long Ground to Whites and Bethel was extremely dangerous and that on no account should anyone be allowed in there. This we are warned cannot be over-emphasized. Visits to other parts of the evacuated zone are almost equally dangerous and are becoming increasingly so. They should be kept to the absolute minimum and should in any case restricted to those that are "absolutely essential" to quote the actual words of the scientists.

It is evident that the volcano is in a new and very dangerous phase of its existence. We have recently had a series of explosive events with occasional and sometimes continual pyroclastic flows down the Tar River Valley attended at times by large ash clouds.

The volcano is now very active and can with little or no warning generate eruptive columns which will seriously affect not only the Long Ground-Whites district but other areas in the West and South.

As a result we have taken the decision to add Richmond Hill to the prohibited area. The presence of the Delta fuel station at the Richmond Hill exit and its own explosive potential was a further factor in the decision.

I am therefore asking that those persons now residing in Richmond Hill to vacate the area by 6:00 p.m. today. I count on your co-operation. I am aware that we have been giving short notices but we must remember that the volcano is monitored on a 24-hour basis and we respond readily to scientific advice as soon as we get it.

This extension of the evacuation zone is restricted to Richmond Hill, but we are monitoring the situation closely and if and when we are persuaded that any further move is necessary, we will not hesitate to come back to you.

Government Information Service

Government Information Service

Evacuation and Volcano Hazards Assessment

Thursday, April 11, 1996

Government Information Service

Chief Minister's Office Fax:

P.O.Box 292

Plymouth, Montserrat

West Indies

Tel: (809) 491-2702/2711 Fax: -7229 Voice: -7227

For Immediate Release

The Government of Montserrat is not yet considering off-island evacuation of the some 10,000 people of this 39.5 square mile Caribbean island as volcanic activity continues.

The population continues to settle following the third major relocation exercise to the north since the volcano went into a spate of eruptive activity as of July 18, 1995. His Excellency, the Governor Frank Savage, has reiterated that there is no current intention to use an Antigua facility which remains as a precautionary contingency.

A 1987 Wadge and Isaac's Study/Report of the Soufriere Hills Volcano has been reviewed and validated by the Montserrat Volcano Observatory. MVO's current hazard map indicates that north Montserrat would still be safe in a worst case scenario. The history of volcanology on Montserrat shows that even in the largest eruptions prior to 350 years ago, north Montserrat was left untouched. The Government and most of the island's population remain confident that north Montserrat is a safe area.

Head of the Montserrat Volcano Observatory's world class team of scientists, Dr. William Ambeh supports this view saying, "a complete off-island evacuation would not be necessary." According to Dr. Ambeh, "there is a tendency for people out there to worry more than the people in place who are actually seeing what is happening."

"I think a more representative showing of what is happening would tell people in neighboring islands what is happening."

"You may be getting a message that is slightly distorted and maybe sensationalised a little to catch the audience... that gets people worried."

"People come from outside and are actually surprised that people in Montserrat live their lives as normal."

The Chief Scientist of Montserrat Volcano Observatory said the recent occurrences have not narrowed the time within which a climactic eruption may occur, if at all.

"We still have a long way to go; maybe six months, maybe several years... I do not know. It may go towards a climax, it may not," says Dr. Ambeh.

Meanwhile, the volcano's testing continues to present multiple challenges for the 39.5 square mile Emerald Isle. Scientists today reported sustained "intense activity" with three to five earthquakes per minute within a one kilometer radius of the crater.

The capital, Plymouth and areas south and east remained evacuated as twenty-four hour monitoring of the volcano continues. Town-based businesses, office and government ministries have been relocated to the designated safe zone.

Among the government's biggest challenges is education, especially for students sitting O'levels (about 100) and A'levels (15) as of April 25, 1996. The Government has initiated dialogue with the Caribbean Examinations Council (CXC) and Cambridge of London for concessions for the affected students. The Government of Montserrat is hoping to avoid the postponement of secondary school exams which are a pre-requisite for entry into overseas colleges and/or universities.

Space constraints have forced all community buildings, churches and schools on the island's north into service as shelters for some thirteen hundred and eighty one (1,381) residents. Another three thousand (3,000 approx.) people are being accommodated in the homes of friends and relatives while others are renting accommodation.

Government Information Service

Government Information Service

Tourism: Activity and Availability

Thursday, April 11, 1996

Contact:

Montserrat Tourist Board

Tel: 809 491 2230

Fax: 809 491 7430

Plymouth, Montserrat

West Indies

[Official Montserrat Tourist Information Board](#)

Recent volcanic activities on Montserrat have once again caused the closure of Plymouth (the capital), the relocation of businesses and residents adjacent to Plymouth and persons living on the southern and eastern sides of the island to the designated "safe zone" in the north of the island.

Frequent and sometimes heavy ash emissions have mostly been responsible for the decision to relocate people and business on the advice of scientists.

Fortunately, the bulk of our tourist accommodations - including a major hotel and many luxury villas - are located in the "safe zone" and are offering full services. Additionally, ancillary tourist services - including tour guides, car and bus hire and restaurants - are operating as usual.

While some of our major tourist attractions such as Great Alps Waterfall, Bamboo Forest and Galways Soufriere have been temporarily rendered inaccessible because of the volcanic situation, the Tourist Board is recommending equally exciting and interesting activities such as hiking, biking, sightseeing, beaches, and water sports in the "safe zone".

Government Information Service

Government Information Service

Volcano Alert: Putting Life First In Emergency Response

Tuesday, April 16, 1996

Government Information Service

Chief Minister's Office Fax:

P.O.Box 292

Plymouth, Montserrat

West Indies

Tel: (809) 491-2702/2711 Fax: -7229 Voice: -7227

For Immediate Release

The Government of Montserrat continues to focus attention on a range of issues associated with the response to activity at the Soufriere Hills Volcano.

Food supplies remain adequate and is supported on a supply by demand basis by local supermarkets and wholesale agents. The Government has recognized that there may not be a sufficient supply of food in stock for a one month period and hopes to replenish supplies as and when required. Old Road Bay, in the designated safe zone area of Old Towne, has been declared a port of entry. The WH Bramble airport remains open. Several non-government organizations are spear-heading efforts to access regional and international assistance. These include Montserrat Red Cross and the local Credit Union. Montserratians overseas have also responded in support of friends and relatives at home.

Chief Minister, the Honourable Reuben T. Meade, describes the impact as presenting immediate and long-term needs of a largely displaced population.

"Clearly food is a critical and immediate need because we need money to buy that. We are also looking at shelters, not only for housing individuals but shelters for business places that must be relocated on a longer-term basis. Fuel supplies, things that cost money, these are things which are required. There are farmers who can no longer farm, so therefore they have

no income. There are business people who are not making sales and there are people who are unemployed. So clearly we need to provide a lot more in terms of sustenance for the majority of the people on the island even those who have themselves not relocated. Most people are in the designated safe zone but they are unemployed."

The Government of Montserrat has been in contact with member states of the Caribbean Community, CARICOM, through the Secretary General. CARICOM is expected to be a focal point for tapping assistance from the international donor community. Several regional territories including the French department of Guadeloupe and Martinique, have offered assistance to Montserrat. The Chief Minister says every effort is being made "to co-ordinate the offers of assistance so that we don't have people tripping over themselves and possibly giving you more of what is needed than what is critically needed."

The Chief Minister summarizes the response to volcanic activity on Montserrat saying:

"With a volcanic situation such as this, we now have to look at life and livelihood and creating a balance between the two. And currently we're looking at life. In terms of the economic situation, clearly the economy would have been significantly damaged and significant here means very significant, in terms of the damage. And there will be significant rebuilding required in the future whether we go back into town or we are going to be doing whatever we're doing in the north of the island, that rebuilding process must take place."

Government has commissioned a private-sector grouping to appraise it of private-sector and general business development initiatives as a response to the relocation. The group is expected to present a report shortly. Activity at the island's Soufriere Hills Volcano has forced the third relocation within nine months of the island's capital and five thousand (5,000) residents from designated unsafe areas.

Government Information Service

Government Information Service

Volcano Alert: Emergency Response Upgrade

O730H Tuesday, April 16, 1996

The Commissioner of Police

Montserrat

Tel. 809-491-2555

For Immediate Release

As part of continuing upgrading of the emergency response on Montserrat, a team of officers from the United Kingdom Fire Service Search and Rescue Team arrived in Montserrat on Saturday, 13 April, 1996.

The team is led by Ted Phrean, one of Her Majesty's Fire Service Inspectors, who is also the coordinator of the United Kingdom Search and Rescue Teams. He is accompanied by Divisional Officer, Phil Webb and Station Officer, Peter Crooke of the Hampshire Fire Brigade and Station Officer, Dave Dickson of the West Sussex Fire Brigade.

Six rescue teams have been formed consisting of two Police, one Fire Department and three Montserrat Defence Force members who are undergoing intensive training in search and rescue techniques to enable them to enter areas where persons may be trapped and safely remove casualties to the nearest medical centre.

The United Kingdom team will be in Montserrat for a ten day period during which time they will also be examining and giving advice to the Fire Department. The Chief Fire Officer, Basil Walters is coordinating their activities during their time on Montserrat. Additional search and rescue equipment is being sourced from the United Kingdom by John Adlam of the ODA Emergency Aid Department.

Government Information Service

Government Information Service

Status of Evacuation: 0730H Wednesday, April 17, 1996

Government Information Service

Chief Minister's Office Fax:

P.O.Box 292

Plymouth, Montserrat

West Indies

Tel: (809) 491-2702/2711 Fax: -7229 Voice: -7227

For Immediate Release

The Government of Montserrat continues to request the co-operation of the general public with regard to re-entry into designated unsafe zones. Accredited media personnel both local and foreign have been encouraged to act responsibly. The Government wants to avoid endangering the lives of rescue team members although they are prepared to do the job.

The now former St John Primary school building is to be upgraded to a temporary hospital. Funds have been approved for the project and restoration work is set to get underway.

A comprehensive range of matters is being addressed by a private sector grouping. The group is collaborating with government to establish modes of assistance to the sector which has been hard hit by three relocations and face the possibility of having to decentralize businesses into the safe zone of the north.

Road repairs for Montserrat have been discussed in talks with the British government and the European Union. Additional equipment is being sourced for the island's lone hot mix plant which is located in the designated unsafe zone.

A routine management meeting of key sector managers and government ministers, chaired by His Excellency the Governor, yesterday received a progress report on a range of issues including PWD projects, EOC operations, Health sector responses and Education.

School is underway for upper forms of the Montserrat Secondary School. Overseas exams are scheduled to begin on April 25th, 1996.

Government Information Service

Volcano Alert: Voluntary Evacuation To The United Kingdom

1130H Tuesday, April 23, 1996

Office of the Governor

Olveston, Montserrat

Tel. 809-491-2688/89

Fax. 809-491-4553

For Immediate Release

The Governor of Montserrat, His Excellency, Frank Savage LVO, OBE announced today that the British Government has agreed exceptionally to allow Montserratians currently resident in Montserrat to enter the United Kingdom for a period of up to two years. Montserratians who wish to avail themselves of the scheme, must be able to travel to the UK at their own expense and will need to have a sponsor in the UK with whom they could initially stay. Montserratians would be able to take employment, would be eligible for income support and housing benefit, and children would be enrolled in local schools.

Administrative Arrangements

It is expected that most Montserratians will wish to travel in family groups. The main applicant in each family, or an individual traveling alone, should obtain an application form from Administration Department, currently relocated at Olveston House in Olveston. Forms will be available daily between 0900 and 1200.

After completion, forms should be returned to Administration Department with passports for all family group members, details of their travel plans and proof that they were resident in Montserrat on 1 April 1996. Forms may be counter-signed by an established Civil Servant,

doctor, nurse, teacher, school secretary, police officer, fire officer, prison officer, Minister of Religion, lawyer, employer or someone holding similar qualifications. These forms will then be sent by fax to the United Kingdom so that Immigration Officers at the airport of arrival are aware that special considerations apply.

Arrangements can be made for children under 18 who are normally resident with family in Montserrat and who were evacuated to relatives in other Caribbean islands or the United Kingdom at the start of volcanic activity.

Nationals of other countries who have been resident in Montserrat for some years should write to the Permanent Secretary, Administration if they wish to be considered under this scheme. Each case will be examined individually.

CARICOM Arrangements

The Government of Montserrat will be hosting a ministerial mission of the Caribbean Community, CARICOM at the weekend of Friday, April 26, 1996. Chief Minister, the Honourable Reuben Meade says arrangements for voluntary off-island evacuation to neighboring member states will be discussed during that meeting. Governments of the Caribbean Community have indicated a willingness to provide timely assistance to Montserrat.

Over four thousand (4,000) people on Montserrat were relocated to community centres, churches, schools and as guests of residents of north Montserrat since April 3, 1996 in the island's third relocation since volcanic activity started on July 18th, 1995.

Government Information Service

Government Information Service

Volcano Alert: Overseas Resettlement Relief For Montserratians

Wednesday, April 24, 1996

Office of the Chief Minister

P O Box 292

Tel. (809) 491-2702/2711

Fax. (809) 491-7229

Voice Mail: (809) 491-7227

Plymouth:- The Government of Montserrat continues to focus attention on making the designated safe area of Montserrat not only a comfort zone, but a new centre of life and business.

National initiatives include: the erection of pre-fabricated buildings to alleviate the strain on community centres, church and school buildings which have been converted to temporary shelters; the construction of an ancillary hospital; establishment of a safe area power station; upgrading fuel storage; acquisition of land for the relocation of livestock farms; road repairs; programmes for sports & culture, counselling and guidance. The business community and non-government organisations have submitted their plan of action for government support as they maintain efforts to rejuvenate business outlets opened in the north since July, 1995.

Implementation of the wide range of contingencies for both the private and public sector on Montserrat is effectively creating a new centre of activity on about twenty (20 sq mls) of land in north Montserrat.

No plan for mass off-island evacuation for the some 10,000 people of this 39.5 square mile Caribbean island is being implemented. The Government is however facilitating a system of voluntary evacuation which has gained the support of the British and Caricom governments.

Chief Minister, the Honourable Reuben Meade says his government is amenable to offering Montserratians a range of options for dealing with the current crisis. He believes the voluntary evacuation option may be taken advantage of by "a number of residents while others may wish to stay and struggle it out and continue with the rebuilding process." According to the Chief Minister, there is no wish to hold people hostage to a situation from which they can take a break and return later to rejoin the island's re-development programme.

Arrangements for voluntary evacuation to the U.K. include eligibility for employment, income support, housing and enrolment of Montserratian children in British schools for two

years in the first instance. Non-Montserratian residents who have been living on the island for a long time are also being considered on a case by case basis.

The latest response comes amidst concerns over the strain being built up on the sparse infrastructure in the north as scientists at the Montserrat Volcano Observatory maintain that the current state of instability at the Soufriere Hills Volcano could persist over months or years. Governor Frank Savage re-affirmed at a press conference Tuesday, April 23 that the British relief effort does not indicate a move towards off-island evacuation for everyone.

While residential areas, mainly on the flanks of the volcano comprising Montserrat's East, West and South coast, remain danger areas, a 1987 Wadge and Isaac's Study/Report of the Soufriere Hills Volcano has been reviewed and validated by the Montserrat Volcano Observatory. The MVO's current hazard map designates the north as a safe haven even in a worst case eruption scenario. The Government and most of the island's population remain confident that north Montserrat is a safe area.

Head of the Montserrat Volcano Observatory, Dr. William Ambeh says a complete off-island evacuation would not be necessary. He observes that people from outside are actually surprised that people in Montserrat live normal lives

Since April 3, 1996, some one thousand, three hundred and eighty one (1,381) residents have been living in shelters. Another three thousand (3,000 approx.) people are renting accommodation or sharing the homes of friends and relatives in areas stretching from Cork Hill north across St. John's to the W H Bramble airport which remains open.

Government Information Service

Volcano Alert: Pyroclastic Flows and Major Ashfalls

Sunday, May 12, 1996

Government Information Service

Chief Minister's Office Fax:

P.O.Box 292

Plymouth, Montserrat

West Indies

Tel: (809) 491-2702/2711 Fax: -7229 Voice: -7227

For Immediate Release

The Montserrat Volcano Observatory reports major ashclouds and ashfall associated with three pyroclastic flows in the Tar River area of east Montserrat.

At least one flow is reported to have entered the sea. There are no reports as to the extent of damage to vegetation or collateral in close proximity to the volcano.

The major ashfalls also affected areas within the designated safe zone including Cork Hill, Weekes', Olveston and Barzey's in the island's north.

Scientists have advised that the major ashfalls of this morning May 12, 1996 do not necessarily indicate a resolution of the situation at the Soufriere Hills Volcano. Prevailing ash-clouds continue to prevent closer reconnaissance of areas within the designated unsafe zone. Scientists continue real time monitoring of the Soufriere Hills Volcano from the observatory in Olveston. Seismic signals from around the volcano are relatively quiet at the moment. Further ashfalls are possible.

Motorists are cautioned to drive with due care and attention on slippery ash-covered roads.

Ashfalls are not new to the ongoing activity on Montserrat. The island's capital, Plymouth and it's environs, areas south and east of a designated safe zone north of the capital were relocated for the third time on April 3, 1996. This followed a spate of intense ashfall and pyroclastic flow within the Tar River area of the East.

It is advised that visits to the evacuated zone continue to be kept to an absolute minimum. The Tar River, Long Ground and White's areas are extremely dangerous and should not be entered under any circumstances.

Government Information Service

Government Information Service

Press Release - Current Events

1200H Monday 02 December 1996

Office of the Governor

Olveston, Montserrat

Tel. 809-491-2688/89

Fax. 809-491-4553

Scientists at the Montserrat Volcano Observatory continue to monitor the situation at the Soufriere Hills volcano very closely during the current period of heightened anxiety. The island remains at Orange Alert. Most residents in the southern part of the island have been evacuated to the north since early April due to the threat of pyroclastic flows impacting upon the capital, Plymouth and surrounding areas which lie within a few kilometres of the volcano. Plans are in place to evacuate several thousand additional residents to the north of the island should activity escalate further. The north of the island is still regarded as a safe zone by scientists, and no off-island evacuation is anticipated even in the event of escalation in activity.

Heightened anxiety was caused during the week as signs of growing instability of one of the crater walls was noted. Scientists fear for a lateral explosion from the volcano should the wall undergo catastrophic collapse. Such an explosion could impact severely on the southwestern corner of the island. The likelihood of such an explosion occurring over the next few days is currently regarded as low.

Collapse of the southwestern crater wall could cause a landslide and subsequent tsunami (tidal wave) has indicated that only a massive collapse would enable a landslide to reach the sea and even then, the tidal wave would be only very small.

A delegation from Guadeloupe will be visiting Montserrat today and a second delegation from France on Wednesday to assist in further evaluation of the situation; Guadeloupe is the closest

island to southern Montserrat and the only island likely to be by the current increase in activity.

Residents of Montserrat may be aware of stories in the press concerning the current volcanic situation. A revised volcanic risk map for the island was issued last week, and no changes to the status of the north of the island as a safe zone have been made. Generation of a small tidal wave from southwestern Montserrat would not affect the island itself as these waves travel outwards. However, ships have been warned to keep well clear of the southwestern coast of Montserrat as a precaution.

Government Information Service

Government Information Service Scientific Press Briefing - Montserrat
6 December 1995

Scientists at the Montserrat Volcano Observatory have classified two areas in the east of the island as very dangerous. The high risk areas on the island's east side include Tar River and Long Ground down to White's yard.

The Soufriere Hills Volcano activity has been summarized by scientists as being "at an equilibrium." The current levels of recorded seismic activity have been the highest since the crisis began July 18, 1995. Volcanologist Dr Simon Young of the Montserrat Volcano Observatory says the three domes in English's crater continue to merge into one. The largest dome has been growing "somewhere between five (5) and ten (10) metres vertically per day on our best effort at calculating it," says Dr Young.

Scientific evaluation to date suggest a collapse of the crater's most prominent dome with most of the magma (molten rock) avalanching down the east side. A breach on the east side of the crater (created by eruptive activity around 1632) offers an opening down which mud-flows from the volcano have already caused major inundation. Farmers of this mostly agricultural community have been cut off from cultivations in areas beyond Tar River for several months now.

Montserrat Volcano Observatory (MVO) scientists are also looking closely at what they term could be a significant threat to the capital, Plymouth if the dome grows above the Gage's crater wall on the west side of the volcano. According to Dr Simon Young there is also "a very small chance of an explosion which will be a danger to the entire southern part of Montserrat island."

The MVO says all areas which remain south of the Belham Valley River line (demarcation line used during the August relocation) "remain safe unless there is a drastic change in the nature of volcanic activity." Those areas include Richmond Hill, Weekes, Delvin's and Cork Hill which lie in the shadow of St. George's Hill which is due north of the Soufriere Hills volcano.

Government Information Service / Media Centre

Search and Rescue Missions Follow Major Pyroclastic Flows from the Soufriere Hills Volcano

Thursday, June 26, 1997

Government Information Service

Chief Minister's Office

Old Towne, Montserrat

West Indies

Tel: (664) 491-2702 Fax: -2711

Press Release

Scientists at the Montserrat Volcano Observatory (MVO) have warned of an increased in volcano activity again (Thursday June 26th) with the possibility of serious pyroclastic flows.

This means that the flanks of the volcano, especially all the entire central corridor and the north - eastern side, remain dangerous and the authorities are advising people not to enter the area.

This statement follows the major pyroclastic flow activity on Wednesday June 25th 1997, which travelled down Mosquito Ghaut and into the Paradise River valley and caused severe damage to villages of Dyer's, Harris, Bethel, Spanish Pointe, Trants, Farms and parts of Brambles Village.

There has been considerable destruction of buildings including houses in the area of the flows which almost reached the WH Bramble Airport. Assessment of the situation at the airport is expected later today.

Rescue teams are today undertaking house to house searches in the areas affected by the ash - surges of yesterday 25th June 1997. Up until late last evening about seventeen persons were reported unaccounted for by emergency management officials. The missing persons were believed to be mainly farmers and other persons who have been re - entering the designated unsafe zone against the advise of the scientist and civilian authorities.

The Royal Dutch Navy, and French authorities have added their helicopter services to the search and rescue operation. The West Indies Guard Ship, HMS Liverpool is sailing at full speed to the island.

Emergency response, yesterday, resulted in the air - lifting of some 12 inhabitants from the affected communities in the East including Harris' and Tuitt's where people managed to move to high ground to await assistance from the helicopter which is assigned principally to the MVO to undertake volcano monitoring exercise.

At least four persons were hospitalized with mainly burn injuries while several others were treated and discharged by the casualty unit in St John's, Montserrat.

Pyroclastic Flows consist of super-heated air, gases, and ash which travelled at very high speeds down the flanks of the volcano toward the sea.

Scientists have warned that ash from the volcano will remain dangerously hot for sometime and have advised residents that they can suffer serious burns if they get too close to these super - heated ash deposits.

The consensus of scientists at the Montserrat Volcano Observatory (MVO) is that northern part of Montserrat remains safe from any major impact from continuing volcano activity at the Soufriere Hills Volcano.

Government Information Service

Government Information Service / Media Centre

**Emergency Management Officials Continue to Update
Response Mechanism in the Aftermath of Major Volcanic Activity
Thursday, June 27, 1997**

Government Information Service

Chief Minister's Office

Old Towne, Montserrat

West Indies

Tel: (664) 491-2702 Fax: -2711

Press Release

Nine persons have been confirmed dead, five injured and fourteen listed as missing following the pyroclastic flows on Wednesday 25th June 1997 which affected the villages in the East and central corridor of Montserrat.

According to emergency management officials, six bodies were recovered by helicopter from the Streatham and Windy Hill area. The names of the persons will not be released until the next-of-kin have been notified.

Four of the five persons who sustained burn injuries have been airlifted to Guadeloupe for medical treatment, while the other have been taken by helicopter to the specialist burn unit at a hospital in Martinique on Friday 27 June. A further eleven persons were rescued today bringing to over thirty the number of persons airlifted to safety between the 26th and 27th June. Search and rescue operations will continue today to attempt to locate and rescue any person still missing.

The island's W.H.Bramble Airport remains closed while Port services and operations at Montserrat Rice Mills have been suspended until further notice. Scientists at the Montserrat Volcano Observatory (MVO) are reviewing the island's volcano hazard map taking into consideration the possibility of pyroclastic flows travelling further down the flanks of the volcano.

Over 100 residents of the Cork Hill and Weekes' areas last night (Thursday 26th June) opted to move into shelter facilities at the Brades' Primary School in north Montserrat following advise from emergency management officials. Residents who chose to remain at home were advised to move to higher ground to avoid possible pyroclastic flows down the Belham River Valley. Many others moved into private homes with friends and relatives in the designated safe zone. There are some 1500 residents in the Cork Hill/Weekes area which lies just south of the Belham River Valley which is the landmark which demarcates the designated safe and unsafe zones on Montserrat.

Chief Minister, the Honorable Bertrand Osborne yesterday briefed the press on his governments commitment to doing all it could to "provide proper housing in the designated safe zone and improve conditions in the shelters."

His Excellency, the Governor Frank Savage has told local and international journalists that "an evacuation of the island is not likely at this time." He however confirms the existence of contingency plans for an off-island evacuation if that should become necessary.

Scientist at the Montserrat Volcano Observatory (MVO) say that the designated safe zone remains safe from any major impact as a result of activity at the Soufriere Hills Volcano.

In the meantime, plans have been activated for the commencement of a ferry service from an emergency jetty in Little Bay, Montserrat to Antigua. The jetty was commissioned on Thursday 26th June 1997. Officials are also giving consideration to the use of a commercial

helicopter between Montserrat and neighbouring Antigua to alleviate the disruption caused by the closure of the airport and the consequent suspension of regular flights by the Leeward Island Air Transport (LIAT) to Montserrat.

Government Information Service

Government Information Service / Media Centre

Address to the Nation by Chief Minister, the Honourable Bertrand Osborne Montserrat

Thursday, June 27, 1997

Government Information Service

Media Centre

Chief Minister's Office

Old Towne, Montserrat

West Indies

Tel: (664) 491-2702 Fax: -2711

Press Release

My fellow Montserratians, it is with a profound sense of grief and sadness of heart that I speak to you this evening.

This week the lives of all of us were somewhat changed forever by an act of nature. This, when the Soufriere Hills Volcano demonstrated its destructive power in a series of pyroclastic flows and ash surges. A number of loved ones died as a result, but tonight numbers are not important. The life of any one person is invaluable.

On behalf of the Government and People of Montserrat I offer condolences to all of the bereaved families and recognize the need for all of us to come together during this period of deep sorrow. We will inform you within the next few days of our plans for a National Day of Mourning.

The losses we have suffered are not only felt by Montserratians but by the region as a whole. Today my office communicated the deepest sympathy of all of us to the Governments and People of Guyana and Dominica who had citizens among our fatalities. This is a very sad period for Montserrat, something we really did not want to happen. We were hoping that we would have had no loss of human life during this volcanic crisis.

The people of Cork Hill have been asked to leave the comfort of their homes. I wish to express my personal gratitude for your cooperation in this endeavour despite the less comfortable circumstances of life in a shelter. I can assure you however that your move was absolutely necessary and in keeping with our commitment to try and protect the life of each and every resident. Everything has been done in an effort to ensure the best possible arrangements are in place to make you feel as comfortable as the circumstances would allow. As I have said before, this government will continue to work tirelessly with who-ever we must, to provide suitable housing in the designated safe zone of Montserrat.

With the closure of the W H Bramble Airport, we have, with the collaboration of the British Government, activated plans to provide alternative transport to Antigua. We will have details by tomorrow morning Saturday 28 June, but it is likely that a helicopter service between Montserrat and Antigua will start tomorrow and a ferry service also between Montserrat and Antigua will start on Sunday Morning. I understand the anxieties created by the absence of air service over the last few days and particularly for those who have missed connecting flights to other destinations out of Antigua. We also regret the inconvenience to those of you waiting in Antigua to come to Montserrat.

The Government continues to support plans for the development of the northern part of Montserrat as a safe and viable area. We are not activating an off-island evacuation at this time. We believe that once the people of Montserrat continue to work steadfastly together, we can and will make northern Montserrat a place we can be proud of and where our families can live and our friends can continue to visit us.

Tonight both Montserratians at home and abroad worry about their Emerald Isle. It is a worry which can be understood, but our strength of character, our faith, our spiritual foundation, our dedication to duty, our commitment to country and our over-riding belief in God is helping us to push forward. It is at times like these that men and women find opportunity out of adversity.

People of Montserrat, let us focus on the positive things that bind us together as one in the realization that the only place we can truly call home is Montserrat, our own Emerald Isle.

Let me take this opportunity to express sincere thanks on behalf of the people of Montserrat to our own search and rescue teams, and to the hospital and other health and emergency response staff. They have lived up to the high standards of performance expected of Montserratians.

Our sincere gratitude also to the French for sending a helicopter with doctors to Montserrat yesterday and for taking to Guadeloupe and Martinique our injured for specialist medical care. We also thank the Royal Netherlands Navy for the use of one of their helicopters which rendered very valuable assistance in our search and rescue effort. Our sincere thanks to the British Government for its overall support and particularly the indispensable services of the Montserrat Volcano Observatory helicopter pilot and crew and for another which was engaged to join operations from yesterday.

Thank you very much for your continued support as we tonight commit ourselves, again, to putting all hands to the till to ensure the integrity of our island.

Government Information Service

Table des matières

Introduction	5
Les crises volcaniques de Montserrat et de la Guadeloupe, deux cas d'école en matière de retour d'expérience.....	11
Un institutionnalisme centré sur les acteurs	20
L'analyse du sens apposé aux interactions d'acteurs : Le référentiel de politique publique et le discours de politique publique.....	31
Première partie : L'orientation de l'action publique : le produit de l'interaction des stratégies d'acteurs dans un contexte de confrontation entre intérêts locaux et intérêts « métropolitains ».	40
Chapitre 1 : La prise en compte du risque volcanique sur les territoires de Guadeloupe et de Montserrat : un processus conjoncturel.....	41
1) La survenance de manifestations naturelles : une condition nécessaire mais insuffisante.	41
2) Le rôle des communautés d'experts dans l'émergence et le maintien des moyens de gestion du risque volcanique dans les caraïbes anglophone et française.	44
A) Les experts : rôle et identité dans la gestion de crise.	44
B) Un travail de médiation dans un contexte politique favorable.....	46
3) La phase de mise en alerte : l'impact des possibilités administratives et des configurations institutionnelles sur l'enclenchement de l'action publique.....	53
A) Le cas Guadeloupéen : la mise en place d'un plan de gestion de crise relativement rapide après les premiers signes d'activité volcanique anormale.....	53
B) Le cas Montserratien : une apparente « apathie » des autorités devant la menace volcanique.	56
C) Une différence de niveau de préparation des cadres de gestion de crise entre Montserrat et la Guadeloupe au moment des phases d'alerte.	63
D) La capacité des experts scientifiques à sensibiliser les autorités au risque : la piste de l'intégration institutionnelle.	68

Chapitre 2 : Une action publique conditionnée par une tension entre les stratégies métropolitaines et les stratégies locales.....	85
1) Une définition des enjeux conditionnée par le degré de certitude scientifique.....	86
A) La crise de 1976 : Une stratégie de précaution inspirée par le gouvernement.....	87
B) Cas de Montserrat : l'arbitrage des experts au service du consensus.....	93
2) Des tensions exprimées autour des marges d'incertitude.....	103
A) Cas de la Guadeloupe : La critique du choix d'évacuer face à l'incertitude scientifique.	103
B) Cas de Montserrat : l'émergence de désaccords face à une menace durable.	123
Conclusion de la première partie : Le risque naturel un construit social comme les autres ?	135
1) L'émergence des politiques publiques : une « fenêtre d'opportunité ».	138
2) L'impact des contextes administratifs et institutionnels.	142
3) Le rôle catalyseur des médias.....	144
Deuxième partie : L'influence de la socialisation politique des autorités sur les modes de communication avec le public.....	149
Chapitre 1 : L'influence des modes de gouvernance sur le discours de légitimation : les modèles décisionniste et technocratique.	154
1) L'implantation et la « créolisation » des modèles métropolitains.....	154
A) L'implantation des institutions métropolitaines à travers les sociétés coloniales.	155
B) Entre spécificité et dépendance avec les institutions métropolitaines.....	156
2) L'État gestionnaire et le modèle décisionniste en Guadeloupe.....	161
A) L'expert : un agent d'apaisement et de crédit scientifique.....	161
B) L'état gestionnaire : l'omniprésence de la figure publique.....	171
3) L'autonomie de la société civile et le modèle technocratique dans l'île anglophone.	179
A) La dynamique de coresponsabilité entre les autorités, les experts et la société civile.	180

B) L'emploi du registre familial et religieux pour responsabiliser les populations.	186
Chapitre 2 : L'adaptation du discours : la gestion de crise, un enjeu politique.....	199
1) La mise en avant de l'expertise en tant que pivot de la décision en Guadeloupe. .	199
A) L'instrumentalisation de la figure de l'expert pour maintenir une perception du danger : l'exemple des conférences du 30, 31 août et 1 ^{er} septembre.	200
B) La neutralisation du caractère polémique de l'expertise et le recours à l'arbitrage d'autorités scientifiques étrangères.	206
2) L'administration gestionnaire à Montserrat : un enjeu politique.	211
A) La promotion du principe de prudence après une évacuation justifiée par l'expertise.	211
B) La montée de l'administration gestionnaire : La crise, enjeu politique.	219
Conclusion de la deuxième partie : Le discours en temps de crise : un outil de conservation du monopole politique.....	234
1) Les fluctuations du discours en fonction des besoins de la légitimation.	235
2) Le discours au service de la préservation du statu quo politique.	240
3) La lutte contre les remises en cause du monopole de l'arbitrage par les autorités.	243
Conclusion.....	250
Bibliographie	261
Principales archives administratives consultées :.....	269
Listes des personnes interrogées ayant accepté d'être mentionnées :	271
Listes des principaux sigles :.....	272
Liste des cartes et des images.....	273
Annexes	274
Table des matières	338