

**MANAGER LA SOCIÉTÉ DU RISQUE : LES
INTERPELLATIONS DE LA SOCIOLOGIE AUX
SCIENCES DE GESTION**

Michel Casteigts

► **To cite this version:**

Michel Casteigts. MANAGER LA SOCIÉTÉ DU RISQUE : LES INTERPELLATIONS DE LA SOCIOLOGIE AUX SCIENCES DE GESTION. Colloque "Management public et politiques publiques à l'épreuve de la crise internationale", AIRMAP et la revue PMP - Institut supérieur de management (Université Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines), Jun 2011, Saint-Quentin-en-Yvelines, France. halshs-02511500

HAL Id: halshs-02511500

<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-02511500>

Submitted on 18 Mar 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Colloque AIRMAP – Politiques et Management Public
Université de Versailles-Saint-Quentin en Yvelines - 30 juin et 1er juillet

**MANAGER LA SOCIÉTÉ DU RISQUE :
LES INTERPELLATIONS DE LA SOCIOLOGIE
AUX SCIENCES DE GESTION**

**MANAGING THE RISK SOCIETY:
THE QUESTIONINGS OF SOCIOLOGY
TO MANAGEMENT SCIENCES**

Michel Casteigts*

Abstract

As Ulrich Beck noted in « The Risk Society » (1986), the radical change in the threats to contemporary societies implies an equally radical change in the way in which collective action is managed and regulated. The process of globalization further aggravates the distortion between crisis-control capabilities and the reality of threats.

In this context, the real challenge of public reforms lies in the ability of States to answer some questions: how can the framework and modes of action of the nation-state, which remains the unavoidable place of democratic control, be changed in a process of globalization that is accompanied by an increase in systemic risks? how can public strategies be adapted to collective action based on the paradigm of sustainable development, involving new forms of arbitrage between public goods and market activities ? In the face of these challenges, the strategies for reforming the States in and their management systems are totally obsolete.

To support this finding, this paper compares the fundamental principles of organizing public action with the analyzes of a few sociologists who have particularly thought about the changes taking place: Antony Giddens and « the consequences of modernity »; Ulrich Beck and « the risk society »; Hans Jonas and « the imperative of responsibility »; Jean-Pierre Dupuy and « the enlightened catastrophism »; Francis Chateauraynaud and « the whistleblowers »; Saskia Sassen and « the global city » etc. This confrontation highlights the extent of the delay in the way public action adapts to the challenges of the contemporary world.

Keywords

risk society, sociology, management, public policies, Beck, Giddens, Jonas, Sassen

* Inspecteur général de l'administration, Professeur associé à l'Université de Pau et des pays de l'Adour
Courriel : <michel.casteigts@univ-pau.fr> Site : <<https://univ-pau.academia.edu/michelcasteigts>>

Résumé

Comme Ulrich Beck le notait dans « La société du risque » (1986), le changement radical des menaces qui pèsent sur les sociétés contemporaines implique un changement tout aussi radical des modalités de pilotage et de régulation de l'action collective. Le processus de mondialisation aggrave encore la distorsion entre les capacités de maîtrise des crises et la réalité des menaces.

Dans ce contexte, le véritable enjeu des réformes publiques se situe dans la capacité des États à répondre à quelques questions : comment faire évoluer le cadre et les modes d'action de l'État-nation, qui reste le lieu incontournable du contrôle démocratique, dans un processus de globalisation qui s'accompagne d'une multiplication des risques systémiques ? comment adapter les stratégies publiques à une action collective fondée sur le paradigme du développement durable, impliquant des formes d'arbitrage nouvelles entre biens collectifs et activités marchandes ? Face à ces enjeux, les stratégies de réforme des États et de leurs systèmes de management sont totalement obsolètes.

Pour étayer ce constat, ce papier confronte les principes fondamentaux d'organisation de l'action publique aux analyses de quelques sociologues qui ont particulièrement pensé les mutations en cours : Antony Giddens et « les conséquences de la modernité »; Ulrich Beck et « la société du risque » ; Hans Jonas et « le principe responsabilité »; Jean-Pierre Dupuy et « le catastrophisme éclairé »; Francis Chateauraynaud et « les lanceurs d'alerte »; Saskia Sassen et « la ville globale » etc. Cette confrontation met en évidence l'ampleur du retard dans la façon dont l'action publique s'adapte aux défis du monde contemporain.

Mots-clés

société du risque, sociologie, management, politiques publiques, Beck, Giddens, Jonas, Sassen

Comme Ulrich Beck le notait dans un de ses ouvrages fondateurs, *La société du risque* (1986), le changement radical des menaces qui pèsent sur les sociétés contemporaines implique un changement non moins radical des modalités de pilotage et de régulation de l'action collective. Mais pour mieux évaluer la portée de cette interpellation, particulièrement pour les sciences de gestion et le management public, il faut prendre pleinement la mesure de la novation que constitue la notion même de *société du risque*. Qu'il y ait du risque dans toute société et que nos sociétés avancées y soient particulièrement sensibles est une observation d'une totale banalité, qui ne justifierait absolument pas la fortune planétaire du concept de *société du risque*. Ulrich Beck nous dit tout autre chose :

L'hypothèse est la suivante : dans la société industrielle, la « logique » de la répartition des richesses domine la « logique » de la répartition du risque ; dans la société du risque le rapport s'inverse. Les forces de production ont perdu leur innocence dans la logique réflexive des processus de modernisation. La production du risque jette une ombre toujours plus dense sur le gain de pouvoir que représente le « progrès » technique et économique[...] On étudiera cette « logique » de la production et de la répartition du risque dans le cadre d'une comparaison avec la « logique » de la répartition des richesses¹.

Cette confrontation des deux « logiques » est d'intérêt majeur pour l'économie et les sciences de gestion, dont l'objet est précisément de scruter les dispositifs de production et de répartition des richesses, comme pour le management public, qui étudie notamment les processus d'arbitrage entre activités économiques et maîtrise des risques dans la définition des stratégies collectives.

C'est dans ce contexte qu'il s'agira ici de broser à grands traits les principales caractéristiques de la société du risque et ses liens avec la crise de l'action publique, avant d'évoquer en conclusion les bouleversements qui doivent inéluctablement en découler quant aux enjeux et méthodes des politiques et du management public².

La société du risque comme conséquence de la modernité

L'avènement de la société du risque est une des *conséquences* les plus manifestes de la *modernité*, pour reprendre le titre d'un texte bref mais essentiel d'Antony Giddens³. Sans prétendre couvrir la totalité des problématiques liées à la modernité (un ouvrage de dix tomes n'y suffirait pas), trois de ses corollaires sont particulièrement à l'œuvre dans la société du risque : la disjonction de l'espace et du temps ; l'hégémonie de la pensée économique ; les nouveaux enjeux de la responsabilité face au pouvoir de la technique.

La séparation de l'espace et du temps

Un des aspects les plus immédiatement tangibles de la modernité est la complexité des dispositifs technico-économiques qui constituent aujourd'hui le cadre ordinaire de la vie

¹ BECK U., 1986, *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*, Frankfurt am Main, Suhrkamp; trad. *La société du risque. Sur la voie d'une autre modernité*, Aubier Flammarion, Paris, 2001; édition citée Champs Flammarion 2003, p. 26.

² Les pistes esquissées dans cette conclusion sont développées pour constituer une troisième et une quatrième partie dans la version longue destinée à la publication.

³ GIDDENS A., 1990, *The Consequences of Modernity*, Polity Press, Cambridge; éd. franç. *Les Conséquences de la modernité*, Paris, L'Harmattan, 1994

quotidienne et qu'Anthony Giddens désigne sous le vocable de *systèmes experts* :

J'entends par systèmes experts, des domaines techniques ou de savoir-faire professionnel concernant de vastes secteurs de notre environnement matériel et social. La plupart des non-initiés ne consultent des *professionnels* – avocats, architectes, médecins, etc. – que de façon ponctuelle et irrégulière. Mais les systèmes regroupant les connaissances de ces experts jouent un rôle dans un grand nombre de nos actions coutumières. Par le simple fait d'être assis chez moi, je m'inscris dans un système expert, ou dans une série de systèmes experts, auxquels j'accorde ma confiance⁴.

Cette relation à un système expert, localisée car inscrite dans un espace déterminé, permet une relation *dé-localisée* aux experts qui ont conçu le système. Cette théorie de la dé-localisation est au centre des analyses de Giddens sur *Les conséquences de la modernité* :

Les systèmes experts sont, comme les gages symboliques⁵, des mécanismes de dé-localisation, leur point commun étant de distancier les relations sociales de leur contexte immédiat. Les deux types de mécanismes de dé-localisation présupposent, mais aussi favorisent, la séparation du temps et de l'espace, condition de la distanciation spatio-temporelle qu'ils encouragent. Un système expert dé-localise de la même façon que les gages symboliques, en *garantissant* nos attentes par rapport à un espace temps lointain. Cet *étirement* des systèmes sociaux est obtenu par l'impersonnalité des tests d'évaluation du savoir technologique, et par la critique publique (sur laquelle se fonde la production de savoir technique), utilisés pour en contrôler la forme⁶.

La disjonction de l'espace et du temps est le processus élémentaire à partir duquel se développent les dynamiques de globalisation. Elle implique, comme le souligne plus loin Giddens, que les relations de confiance interpersonnelles et institutionnelles, sur lesquelles se fonde traditionnellement la stabilité des sociétés, soient complétées par une confiance systémique plus large, car « la nature des institutions modernes est intimement liée aux mécanismes de la confiance dans les systèmes abstraits »⁷. Les conséquences planétaires des attentats du 11 septembre 2001, de la faillite de Lehman Brothers en septembre 2008 ou de la catastrophe de Fukushima en mars 2011 ont montré ce qu'il advient quand cette confiance systémique est mise en cause. L'irruption de la défiance a des effets d'autant plus dévastateurs qu'elle se fonde sur une réalité incontestable : faute d'instance mondiale de prévention et de gestion de ce type d'événements, le processus de mondialisation aggrave en lui-même la distorsion entre les moyens de maîtrise des crises et la réalité des menaces⁸.

L'hégémonie de la pensée économique

Ce côté obscur de la globalisation et l'amplification des risques systémiques qui en découle renforcent la pertinence d'une interrogation radicale sur ces questions dans des champs disciplinaires comme l'économie ou la gestion, qui ont traditionnellement considéré que la mondialisation était dans l'ordre naturel des choses et qui ont mené peu d'investigations critiques, ou simplement réflexives, sur ces problématiques. Jean-Pierre Dupuy note à ce sujet :

Les économistes reconnaissent volontiers qu'ils ne peuvent suffire à la tâche, et que les dimensions éthiques et politiques des problèmes qu'ils abordent ne peuvent être négligées. Mais ils tiennent que leur démarche est *séparable* de ce reste ou de ce contexte, donc qu'ils peuvent procéder à leurs

⁴ GIDDENS A., op. cit. , pp. 35 et 36 de l'édition française.

⁵ Par gage symbolique Giddens désigne des instruments d'échange qui permettent que des agents ou groupes très éloignés, dans le temps ou dans l'espace, puissent effectuer des transactions. L'argent en est le prototype.

⁶ Ibidem pp 36-37.

⁷ Ibid. pp 89-90.

⁸ BECK U., 2007, *Weltrisikogesellschaft*, Suhrkamp, Frankfurt am Main 2007.

calculs de risques à huis clos. Je défendrai au contraire la thèse que la recherche d'une éthique appropriée à notre situation implique un bouleversement des fondements philosophiques du calcul économique. L'autre raison qui commande de combattre la mainmise de la pensée économique sur la question des risques, par exemple sous la forme des bilans « coûts avantages » qu'elle affectionne, est que l'économie est tout à la fois juge et partie. A lire les nombreux rapports consacrés au « principe de précaution », on est souvent pris d'un sentiment d'irréalité, tant le contexte dans lequel se situent ces menaces qu'on appelle risques y est complètement gommé. Comme si vraiment l'envahissement du monde par la valeur marchande, cette réduction de tous les domaines de la vie à la problématique de la production et de la consommation, n'avait rien à voir avec les dangers dont nous parlons ! Comme si vraiment la pensée économique n'était pas profondément solidaire de ce grand mouvement d'unification du monde par l'économie, de cet emballement qu'on appelle « croissance mondiale » et dont elle a par ailleurs le plus grand mal à rendre compte bien qu'il soit sa condition de possibilité !⁹

Dans un souci louable d'équité, Jean-Pierre Dupuy veille à ne pas priver les gestionnaires de leur juste part de la volée de bois vert qu'il vient d'adresser aux économistes :

Tous ces travaux qui traitent des « nouveaux risques » dans une optique purement gestionnaire, comme s'ils n'étaient au fond pas différents des accidents naturels qui de tout temps ont été le lot des sociétés humaines, frappent surtout par leur naïveté, indifférents qu'ils semblent être à la situation même qui leur a donné naissance.¹⁰

Cette interpellation est d'autant plus salutaire que les approches économiques de la gestion des risques se multiplient et se raffinent, notamment dans des perspectives assurancielles ou dans le cadre de la théorie des jeux appliquée aux marchés, sans que ces approches instrumentales soient mises en perspective avec les enjeux sociétaux qui les surplombent.

Les mutations de la responsabilité sociale face au pouvoir de la technique

Au premier plan de ces enjeux, se situe la nécessité de repenser les principes de responsabilité croisée entre individus, groupes sociaux et institutions, qui sont au fondement de toute organisation sociale. Dans cette nouvelle donne, la complexité globale des dispositifs d'action collective et la disjonction de l'espace et du temps rendent imprécis et contestable l'établissement de toute corrélation des causes et des effets. Cette dilution des attributs habituels de la responsabilité a des conséquences sociales d'autant plus fortes qu'elle concerne des pratiques relativement nouvelles qui échappent aux grilles d'analyse et aux repères éthiques hérités de l'histoire (information numérique, manipulations génétiques, molécules nouvelles, mesures à grande échelle de santé publique, transformations irréversibles de l'environnement etc.):

Les risques modernes étant liés aux processus décisionnels induits par la modernisation progressive des sociétés, se pose inévitablement le problème de l'imputation sociale des responsabilités afférentes, et cela même dans les domaines pour lesquels les critères actuels de la science et les lois ne garantissent qu'à titre exceptionnel la possibilité d'une telle imputation.¹¹

L'enjeu n'est rien moins que maintenir la confiance de l'opinion dans les dispositifs sociotechniques sur lesquels repose le fonctionnement des sociétés contemporaines, autrement dit « la confiance des profanes dans les systèmes experts » pour reprendre une formule de Giddens

⁹ DUPUY J.-P., 2002, *Pour un catastrophisme éclairé. Quand l'impossible est certain*, Le Seuil, Paris, pp. 19 et 20.

¹⁰ Ibidem p. 24.

¹¹ BECK U., 2006, « Risque et société », in Mesure S. et Savidan P. (dir.) *Le dictionnaire des sciences humaines*, PUF, Paris, pp. 1022-1024. En France, l'« affaire du sang contaminé » a constitué un bon exemple des difficultés de l'imputabilité et des dommages qui en résultent pour la crédibilité de l'action publique.

qui précise :

La prise de conscience des zones d'ignorance auxquelles sont confrontés les experts en tant que praticiens individuels, et au niveau de pans entiers de la connaissance, peut affaiblir ou saper la foi des gens ordinaires. Les spécialistes prennent souvent des risques *au nom* de leurs clients profanes en dissimulant ou en éludant la vraie nature de ces risques, ou même leur existence. Il est une chose plus grave que la découverte par le profane de ce type de dissimulation : la prise de conscience du fait que le spécialiste ne s'aperçoit pas de l'importance d'un ensemble de dangers, et des risques associés¹².

Cette confiance, indispensable au fonctionnement des sociétés modernes, est fragile et parcourue de fréquentes controverses. Dans ce contexte, c'est naturellement vers des médiations scientifiques que se tournent les acteurs sociaux en quête de transparence. Mais l'expertise scientifique se trouve dans une situation paradoxale : elle est sensée contribuer à l'information impartiale du public, avec un préjugé favorable de compétence et d'objectivité ; mais elle n'échappe pas à la revendication générale qu'à tout pouvoir réponde un contre-pouvoir, à toute argumentation une contre-argumentation, la liberté du citoyen résidant précisément dans la possibilité qui lui est donnée d'arbitrer entre des vérités contingentes et contradictoires au lieu de se soumettre à une vérité transcendante et unique. Cette aspiration est d'autant plus forte que le progrès scientifique est légitimement tenu pour responsable de l'évolution des techniques, des bouleversements sociaux consécutifs et *in fine* des nouveaux risques. Comme le note Hans Jonas, « ce n'est plus comme jadis la nature, mais justement notre pouvoir sur elle qui désormais nous angoisse, et pour la nature et pour nous-mêmes »¹³.

Relève de la même logique la question du statut des *lanceurs d'alerte*, inscrit dans les conclusions du « Grenelle de l'environnement ». Un lanceur d'alerte est une personne qui, dans le cadre de ses activités professionnelles ou personnelles, met en évidence des faits dangereux pour l'homme ou l'environnement et décide d'en informer les pouvoirs publics ou les médias, le cas échéant sans l'autorisation ou contre l'avis de sa hiérarchie. Le concept, introduit en France par Francis Chateauraynaud et Didier Tornay¹⁴, est inspiré de la notion anglo-saxonne de *whistleblower*, dont le statut est protégé au Royaume-Uni par le *Public Interest Disclosure Act* de 1998. En France, il a fait l'objet d'une première reconnaissance jurisprudentielle dans un arrêt de la Cour de cassation du 11 octobre 2000, dit arrêt Cicoella, du nom d'un chercheur de l'*Institut national de recherche et de sécurité* licencié pour avoir dénoncé publiquement les effets nocifs des éthers de glycol sur la santé. Dans sa décision, la Cour de Cassation indiquait que le pouvoir hiérarchique devait s'exercer *dans le respect des responsabilités confiées à l'intéressé et de l'indépendance due aux chercheurs*.

Ce sont des pans entiers de la déontologie administrative et de l'organisation hiérarchique qui sont ainsi mis en cause. Au regard de l'irréversibilité des effets de bon nombre de décisions publiques, le principe d'imputabilité, qui s'est récemment imposé dans les dispositifs de management public, prend une tout autre signification : les pouvoirs publics dans leur ensemble, sinon les acteurs publics individuellement, ont à l'égard de la société actuelle et surtout de la société à venir une obligation de résultat, et non seulement de moyens comme un siècle de

¹² GIDDENS A., Op. cit. p. 137.

¹³ JONAS H., 1998, *Pour une éthique du futur*, Payot-Rivages, Paris, p. 105 ; cf. aussi JONAS H. et GEBHARD H., 1994, «Naturwissenschaft versus Natur-Verantwortung ?», in BÖHLER D. (dir.) *Ethik für die Zukunft: Im Diskurs mit Hans Jonas*, C. H. Beck, München.

¹⁴ CHATEAURAYNAUD F. et TORNAY D., 1999, *Les sombres précurseurs : une sociologie pragmatique de l'alerte et du risque*, Editions de l'EHESS, Paris.

jurisprudence administrative l'avait peu à peu consacré.

Les politiques publiques en crise(s)

Dans les pays européens, l'architecture des grandes politiques publiques se conforme pour l'essentiel à des modèles hérités du 19^{ème} siècle (la politique de la concurrence en Grande-Bretagne, la protection sociale en Allemagne ou l'éducation nationale en France). Les politiques communautaires n'échappent pas à la règle, ayant largement emprunté aux procédures des pays fondateurs. Il n'y a rien d'étonnant dans ces conditions qu'elles paraissent décalées par rapport aux nouveaux enjeux et mal adaptées au management des sociétés du risque. Dans cette inadéquation globale, trois types de facteurs jouent un rôle notable : la remise en cause du cadre de l'État-nation ; l'obsolescence de la rationalité bureaucratique ; la perte de légitimité des valeurs et des représentations qui sous-tendent l'action publique.

La crise de l'État-nation

Dès ses premiers travaux sur le société du risque, Ulrich Beck a insisté sur la corrélation entre globalisation et développement des menaces:

Au centre de la question, les risques et les conséquences de la modernisation qui se transforment en irréversibles menaces pour la vie des plantes, des animaux et des hommes. Il n'est plus possible – comme c'était le cas des risques industriels et professionnels du XIX^e et de la première moitié du XX^e siècle – de cantonner ces risques à un espace ou à un lieu déterminé. On observe une tendance à la globalisation qui touche la production *et* la reproduction, et transcende les frontières des États-nations. On voit donc apparaître des *menaces globales trans-nationales* et *non* spécifiques à une classe déterminée, qui s'accompagnent d'une dynamique sociale et politique nouvelle¹⁵.

Ses livres ultérieurs reviennent sur cette question en mettant en lumière la recomposition générale des processus décisionnels liée à l'avènement d'un monde globalisé¹⁶ :

Pensé selon toute son extension, le concept de société du risque ne saurait être territorialisable : la société du risque est par nature mondiale. Il convient en cela de distinguer entre trois axes conflictuels différents de la société mondiale du risque (Weltrisikogesellschaft), c'est-à-dire entre : tout d'abord les risques de conflits écologiques (e.g. les catastrophes climatiques) qui induisent eux-mêmes une dynamique globale ; ensuite, les risques financiers globalisés (e.g. crise asiatique), qui sont dès l'abord traduits et individualisés au niveau national ; enfin , la menace émanant de réseaux terroristes internationaux (e.g. Al Quaida), qui ébranle la sécurité de certains États et en même temps donnent légitimité à d'autres¹⁷.

Mais c'est probablement Saskia Sassen qui a le plus systématiquement théorisé la relation entre globalisation et crise de l'État-nation. Dans son ouvrage publié en français sous le titre, contestable, de *Critique de l'État*¹⁸, elle consacre des développements substantiels à ce qu'elle

¹⁵ BECK U., 1986 [2003], pp. 26 et 27

¹⁶ Cf. notamment BECK U., 2002, *Macht und Gegenmacht im globalen Zeitalter. Neue weltpolitische Ökonomie*, Suhrkamp, Frankfurt am Main ; trad. franç. *Pouvoir et contre-pouvoir à l'ère de la mondialisation*, Aubier, Paris, 2003.

¹⁷ BECK U., 2006, op. cit. p. 1022.

¹⁸ SASSEN S., 2006. *Territory, Authority, Rights: From Medieval to Global Assemblages*, Princeton University Press, Princeton (New Jersey); trad. franç. *Critique de l'Etat. Territoire, Autorité et Droits de l'époque médiévale à nos*

désigne par « *le désassemblage du national* »¹⁹, dont elle présente ainsi la logique :

La combinaison particulière de dynamiques à l'origine d'une nouvelle logique organisationnelle naît en partie de *réalignements fondamentaux au sein de l'État* et, de ce fait, *entre l'État et le domaine privé*. Ce réalignement est constitutif, ce qui signifie que l'État est en partie constitutif, de la nouvelle logique organisationnelle. Sur ce point, donc, je m'éloigne des autres travaux considérant que l'État ne fait qu'évoluer et s'adapter²⁰.

Cette précision introduit une distinction fondamentale entre deux registres d'analyse des effets de la globalisation sur les politiques publiques des États-nations et, au delà, entre deux types de postures possibles des responsables politiques desdits États. Or force est de reconnaître que jusqu'à maintenant a très largement prévalu un discours sur les réformes à visée adaptative, voire défensive, plutôt que la définition de stratégies pro-actives et offensives.

La crise de la rationalité bureaucratique

Les bouleversements du contexte sociétal et les effets de la globalisation ont entraîné une profonde désorientation d'un grand nombre de responsables politiques et administratifs. A tel point qu'aujourd'hui, l'État n'est plus l'expression de *La raison dans l'histoire*, selon le titre d'une oeuvre fondamentale de Hegel, mais une chambre d'amplification de l'émotion collective face aux événements tragiques. L'administration s'efforce de produire, en pure perte, une vision logico-rationnelle de la réalité, constamment démentie, dans l'ordre du discours par des responsables politiques plus portés à s'inscrire dans des registres émotionnels que rationnels et dans l'ordre des faits par une réalité en rupture avec les cadres classiques de rationalisation. Au box-office des philosophes Luc Ferry ayant provisoirement supplanté Hegel, l'État confond raisonnement et résonance.

On voit, par exemple, comment la décision du gouvernement fédéral de prolonger l'exploitation du parc nucléaire allemand, pourtant mûrement réfléchi, a été emportée en quelques jours par la vague du tsunami japonais, en réponse immédiate au choc émotionnel ressenti par l'opinion publique face à la catastrophe de Fukushima, sans qu'à aucun moment les considérations d'efficacité économique ou d'indépendance énergétique, qui avaient justifié la décision précédente, ne soient revisitées. Dans une société mondialisée où les principaux risques ont un caractère systémique, cela illustre les conséquences dévastatrices de l'immédiateté médiatique qui propage au monde entier, en quelques heures, les effets d'un événement qui, bien que majeur, reste localisé. De ce point de vue là la crise japonaise est emblématique de la société du risque, dans la mesure où issue d'un événement naturel elle a eu instantanément des conséquences technologiques majeures et a provoqué en quelques jours la remise en cause de décisions aussi lourdes que le choix de la structure à long terme de l'approvisionnement énergétique de l'Allemagne, indépendamment de toute rationalité économique ou procédurale.

De même, la crise sanitaire de l'*Escherichia coli* enterohémorragique (ECEH), qui a fait 38 morts en Europe à compter de la mi-mai 2011 essentiellement au nord de l'Allemagne, a entraîné une crise alimentaire et économique dans la filière agricole espagnole, à cause du soupçon porté à tort sur des lots de concombres biologiques en provenance du sud de l'Espagne, puis dans tous les pays européens d'autant plus qu'un embargo de la Russie sur les légumes en provenance de l'Union Européenne est venu s'ajouter à la méfiance des consommateurs. On

jours, Demopolis – Le Monde Diplomatique, Paris, 2009.

¹⁹ Ibidem pp. 111 à 270 de l'édition française.

²⁰ Ibid. p. 115.

estime que les dommages économiques corrélatifs sont compris entre 500 M€ et 1Md€. Pourtant, les fonctionnaires de santé qui sont à l'origine de ces accusations infondées ont sans aucun doute été formés selon les meilleurs standards de la bureaucratie wéberienne, complétés par tout ce qu'il faut de *new public management*. Ils disposaient probablement d'admirables fiches-réflexes, leur permettant de faire face à toutes les situations, et il ne manquait aucun indicateur de performance à leurs tableaux de bord. Mais cette performance-là a coûté près d'un milliard d'euros à l'économie européenne, car à force de se préparer à affronter tous les scénarios prévisibles, on perd la capacité à affronter l'imprévu.

La crise des valeurs et des représentations collectives

Robert Castel dans *L'insécurité sociale*²¹ a dressé le tableau de l'état de la société – et de l'État dans la société – dans l'après-guerre, au cours de ce qu'on a appelé les trente glorieuses. Le consensus autour d'un pacte républicain, « *réducteur des risques sociaux* », s'incarnait dans l'adhésion collective à une double figure de l'État : l'État de droit qui assurait les *protections civiles* c'est à dire le respect d'un socle de valeurs communes, des libertés fondamentales et de la sécurité des personnes et des biens ; l'État social qui garantissait les *protections sociales*, assurées par des régimes collectifs liés au travail, contre les risques affectant l'état ou la situation des individus (accident, maladie, vieillesse, chômage etc.). Il s'agissait donc de dispositifs de protection liés à des constructions institutionnelles élaborées et fondés sur des lois et des contrats collectifs et non sur des solidarités « naturelles ».

Or depuis la fin des trente glorieuses, nous subissons « *une crise de la modernité organisée* », pour reprendre l'expression de Robert Castel. Cette crise se traduit par l'affaiblissement de l'État national social et par le recul des modalités de gestion collectives du salariat, « *cette double dynamique [étant] simultanément faite de décollectivisation, de réindividualisation et d'insécurisation* »²². Prolongeant les thèses d'Ulrich Beck, Robert Castel note que la « *frustration sécuritaire* » liée à une angoisse obsessionnelle des risques a remplacé le progrès social comme moteur de la société moderne. Dans ces conditions, l'équilibre Etat de droit - Etat social permettant de tendre vers une société solidaire est remis en cause, dans des revendications collectives où l'aspiration à l'équité cède de plus en plus de terrain « *à une demande éperdue de sécurité* »²³.

Les risques sociétaux « classiques » font l'objet de réponses garanties par le fonctionnement endogène du système politique et économique. Les événements qui compromettent la capacité des individus à assurer eux-mêmes leur autonomie peuvent être pris en charge à l'intérieur de mécanismes collectifs de solidarité ou d'assurance. En cela, ils se distinguent des menaces ou des dangers technologiques, industriels, naturels qui ne sont pas mutualisables, comme le note Robert Castel. Pour reprendre les termes d'Ulrich Beck,

il y a longtemps que les *risques de qualification* et les *risques sanitaires* sont l'objet de processus de rationalisation, et de conflits sociaux, d'assurances (et de recherche) portant sur ces processus. Cependant, les risques qui sont au sein de cet ouvrage et qui inquiètent l'opinion publique depuis quelques années ont aujourd'hui une caractéristique nouvelle. Les situations d'exposition au risque ne sont plus cantonnées au lieu de leur apparition – l'usine. En raison de leur structure, c'est la *vie* sur cette terre que les risques menacent, et ce dans *toutes* ses formes²⁴.

²¹ CASTEL R., 2003, *L'insécurité sociale. Qu'est ce qu'être protégé?*, Le Seuil, Paris.

²² Ibidem p. 43.

²³ Ibid. p. 21.

²⁴ BECK U., 1986 [2003], p. 40.

Ces évolutions architectoniques des rapports sociaux dans la société du risque transforment en profondeur la perception qu'ont les individus de leurs relations aux autres individus comme à la collectivité. Elles érodent la confiance qu'ils ont dans les mécanismes de solidarité qui leur permettent d'affronter les difficultés et les aléas de l'existence. Elles affectent leur perception de l'avenir et du sens de la vie. A partir de ce bouleversement des valeurs et des représentations collectives se développe une crise profonde du « vivre ensemble » autant que du « vivre pour soi ». Et de ces évolutions, *volens nolens*, le politique est comptable.

En guise de conclusion

Tout ce qui précède conduit à revisiter la notion de crise, traditionnellement conçue comme un ensemble d'événements exceptionnels qui contrarient le cours « normal » des choses : dans la société du risque, la crise est justement une trame essentielle de l'ordre « normal » du monde. Face à de tels enjeux, les stratégies de réforme des États occidentaux et de leurs systèmes de management paraissent totalement obsolètes. Il y a donc une urgence particulière à réformer la réforme, à changer d'échelle et à s'attaquer aux vrais problèmes, sociétaux et planétaires, au lieu de s'assoupir dans le confort des raffinements procéduraux et des subtilités rhétoriques.

Dans un tel contexte, les réponses ne sont ni dans les architectures institutionnelles et leurs dispositifs juridiques, ni dans les problématiques de financement et les procédures budgétaires, ni dans les systèmes de gestion, les réformes administratives ou les rénovations managériales, même si, à un moment ou à un autre, ces moyens d'action sont appelés à être partie prenante à la solution des problèmes.

Le desserrement des contraintes de financement qui pèsent sur l'action publique et un souci d'optimisation des ressources allouées aux administrations sont aujourd'hui la principale justification des actions de réforme menées par les gouvernements occidentaux, dans le cadre de ce que l'on est convenu d'appeler le *new public management* ou de ses multiples avatars. Pourtant, à l'automne 2008, pour prévenir l'effondrement du système financier mondial, les gouvernements des pays industrialisés ont injecté dans l'économie, en quelques jours, l'équivalent de plusieurs décennies de gain de productivité liés à l'introduction du NPM ou autre RGPP. Cela s'est fait dans l'urgence, à l'intuition, à l'opposé de tous les principes de bonne administration doctement théorisés et de tous les modèles de performance longuement concoctés.

Il n'y a rien d'étonnant à cela. La masse des flux financiers qui circulent sur la planète est incommensurablement supérieur au PIB mondial et a fortiori au total des budgets publics. Se donner les moyens de contrôler collectivement ces mouvements est infiniment plus important que de sophistiquer à n'en plus finir des outils de contrôle budgétaire ou financier dont on voit qu'ils ne sont pas à l'échelle des problèmes et qu'ils n'ont absolument pas la réactivité nécessaire : l'Espagne qui en 2007 incarnait toutes les vertus d'une saine gestion publique est aujourd'hui menacée, au même titre qu'une Grèce dont les turpitudes ont éclaté au grand jour mais étaient connues de tous.

Après 50 ans de réformes de l'État et de rénovations managériales force est de constater que l'adéquation des dispositifs d'intervention publique à la réalité des enjeux sociétaux s'est plutôt dégradée. Il serait facile de se consoler à bon compte en disant que si l'on avait rien fait la situation serait encore pire. Mais ne nous y trompons pas : la désaffection croissante de l'opinion et des électeurs à l'égard de la chose publique traduit une conscience confuse de cette

inadéquation croissante des dispositifs publics face aux défis du moment. Ce qui frappe en pareil circonstance est la surdité à peu près totale dont les décideurs publics font preuve à l'égard des messages qui leur sont adressés tant par l'opinion, de scrutin en scrutin, que par ceux dont le métier est de détecter les mutations de nos sociétés.

Il n'est cependant pas question ici de nier que des adaptations des édifices institutionnels et normatifs, des réajustements budgétaires et financiers, des améliorations de l'organisation et des procédures administratives puissent être, à un moment donné, partie prenante à la solution des problèmes. Mais ils ne sauraient être les leviers essentiels d'une efficacité retrouvée de l'action publique, car ils ne sont, ni dans l'espace ni dans le temps, à la mesure des risques à conjurer : le management de la société du risque au 21^{ème} siècle n'a rien à voir avec le management des risques dans la société du 20^{ème} siècle.

Les véritables enjeux sont dans la capacité des États à répondre, ensemble et individuellement, à quelques défis simples à formuler et redoutablement complexes à affronter : faire évoluer le cadre et les modes d'action de l'État-nation, qui reste le lieu incontournable du contrôle démocratique, dans un processus de globalisation qui s'accompagne paradoxalement d'un retour aux réalités territoriales infra-étatiques ; maîtriser la multiplication des risques systémiques, conséquences à la fois de l'évolution des techniques, de la complexité des processus et des effets intrinsèques de l'internationalisation des flux, sans instaurer une société sécuritaire ; adapter les stratégies publiques à une action collective fondée sur le paradigme du développement durable, impliquant des formes d'arbitrage radicalement nouvelles entre biens collectifs et activités marchandes, entre aujourd'hui et demain ; redonner un sens au destin collectif, car c'est ce que l'opinion attend avant tout des responsables publics.

Cela passe par une pensée complexe, une pensée systémique, une pensée probabiliste qui ne prétende pas réduire l'incertitude du monde réel mais qui nous apprenne à vivre avec. Cela implique que les décideurs croient en l'intelligence collective et acceptent de prendre l'opinion à témoin de leurs interrogations et de leurs réflexions, plutôt que d'osciller entre discours lénifiants et mises en garde catastrophistes.