



HAL
open science

DE LA GESTION DES CRISES AU MANAGEMENT DE LA SOCIÉTÉ DU RISQUE : UNE RÉVOLUTION CULTURELLE

Michel Casteigts

► **To cite this version:**

Michel Casteigts. DE LA GESTION DES CRISES AU MANAGEMENT DE LA SOCIÉTÉ DU RISQUE : UNE RÉVOLUTION CULTURELLE. Sedjari Ali (dir.). Gouvernance, risques et crises, L'Harmattan, 2012, 978-2-336-30520-2. halshs-02512127

HAL Id: halshs-02512127

<https://shs.hal.science/halshs-02512127>

Submitted on 19 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.

DE LA GESTION DES CRISES
AU MANAGEMENT DE LA SOCIÉTÉ DU RISQUE :
UNE RÉVOLUTION CULTURELLE¹

FROM CRISIS MANAGEMENT
TO RISK SOCIETY GOVERNANCE:
A CULTURAL REVOLUTION

Michel Casteigts²

Publié dans Sedjari A. (dir.), *Gouvernance, risques et crises*, Paris-Rabat, L'Harmattan GRET, p. 119-141, 2012.

Abstract

For Ulrich Beck (1986), the advent of "The risk society" implies a shift in the rationality of contemporary societies. The driving force of collective action is no longer the production and distribution of wealth but the regulation of risks, including those that affect economic and financial activity. A few major events, from the September 11, 2001 attacks to the Fukushima accident and the 2008 financial crisis, confirmed these analyzes. The awareness of global warming and the worsening of pandemic risks have even reinforced this feeling of urgency. This leads to questioning the notion of crisis, usually conceived as a series of exceptional events momentarily upsetting the order of things, which finds, once the crisis is over, its "normal" course. In the risk society, the crisis becomes a central part of the "normal" order of things.

¹ Ce texte est le second volet d'un diptyque dont le premier est « Manager la société du risque : les interpellations de la sociologie aux sciences de gestion », communication présentée le 30 juin 2011, à l'Université de Versailles Saint Quentin en Yvelines, dans le cadre du colloque « Management public et politiques publiques à l'épreuve de la crise internationale », organisé par l'Association Internationale de Recherche en Management Public (AIRMAP) et la revue Politique et Management Public (PMP). La première partie des développements ci-dessous reprend, en le condensant, l'essentiel de ladite communication.

² Inspecteur général de l'administration, Professeur des Universités 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>>

To better account for the profound cultural revolution implied by these findings, this paper places them in the more global context of changes of the contemporary world. Then he highlights the bankruptcy of the political and administrative systems of Western states, faced with such challenges. He concludes on the urgency to change scale and to tackle the real problems, societal and planetary, in rupture with the obsolete political strategies which monopolize for too long the public debates.

Keywords

risk society, crisis, public policies, globalization, modernity

Résumé

Pour Ulrich Beck, l'avènement de « La société du risque » (1986) implique un basculement de la rationalité des sociétés contemporaines. Le moteur de l'action collective n'est plus la production et la répartition des richesses mais la régulation des risques, y compris ceux qui affectent l'activité économique et financière. Quelques événements majeurs, des attentats du 11 septembre 2001 à l'accident de Fukushima, en passant par la crise financière de 2008, ont confirmé ces analyses. Il en va de même du réchauffement climatique et de l'aggravation des risques pandémiques. Cela conduit à remettre en cause la notion de crise, habituellement conçue comme une série d'événements exceptionnels bouleversant momentanément l'ordre des choses, lequel est appelé à retrouver, la crise finie, son cours « normal ». Dans la société du risque, la crise devient un élément central de l'ordre « normal » du monde.

Pour mieux rendre compte de la profonde révolution culturelle qu'impliquent ces constats, ce papier les replace dans le contexte plus global des mutations du monde contemporain. Puis il met en évidence la faillite, face à de tels enjeux, des systèmes politiques et administratifs des États occidentaux. Il conclut sur l'urgence qui s'attache à changer d'échelle et à s'attaquer aux vrais problèmes, sociétaux et planétaires, en rupture avec les stratégies et les méthodologies obsolètes qui accaparent depuis trop longtemps les débats publics.

Mots-clés

société du risque, crise, politiques publiques, mondialisation, modernité

Introduction

En 1986, le sociologue allemand Ulrich Beck publiait *La société du risque*³, un de ces ouvrages fondateurs qui transforment en profondeur le regard qu'une société porte sur elle-même. Pour prendre la mesure de la nouveauté de son propos, il faut aller au delà de la simple idée que la complexité croissante de nos sociétés provoque une augmentation corrélative des aléas auxquels elles sont confrontées. C'est vrai, mais très insuffisant. 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 richesses⁴.

L'avènement de la société du risque implique donc, selon Ulrich Beck, un basculement de la rationalité des sociétés contemporaines, le moteur de l'action collective n'étant plus la régulation des richesses mais celle des risques, y compris ceux qui affectent l'activité économique et financière. Dans leur radicalité, les thèses de Beck ont été vivement débattues et combattues. Mais quelques événements emblématiques, des attentats du 11 septembre 2001 à l'accident de Fukushima, en passant par la crise financière de 2008, viennent conforter ses analyses, sur fond de réchauffement climatique et de risques pandémiques. Il y a donc lieu de remettre en cause la notion de crise, habituellement conçue comme une série d'événements exceptionnels bouleversant momentanément l'ordre des choses, lequel est appelé à retrouver, la crise finie, son cours « normal » : dans la société du risque, la crise est justement un élément central de l'ordre « normal » du monde.

Pour mieux rendre compte de la profonde révolution culturelle qu'implique cette notion de société du risque, il est d'abord nécessaire de la replacer dans le contexte plus global des mutations du monde contemporain ; il y a lieu ensuite de montrer la faillite, face à de tels enjeux, des systèmes politiques et administratifs des États occidentaux et l'obsolescence de leurs stratégies de réforme ; il s'agit enfin de mettre en évidence l'urgence qui s'attache à réformer la réforme, à changer d'échelle et à s'attaquer aux vrais problèmes, sociétaux et planétaires, sans se complaire dans des variations méthodologiques sur des thèmes stratégiques trop convenus.

³ Par un concours de circonstances hautement symbolique, ce livre, écrit juste avant l'accident de Tchernobyl, a été publié quelques semaines après.

⁴ 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*, Paris, Aubier Flammarion, 2001; édition citée Champs Flammarion 2003, p. 26.

Mutations du monde contemporain et société du risque

Il n'est évidemment pas question ici d'être exhaustif. Nous aborderons ces mutations du monde contemporain à travers quatre prismes : les conséquences de la modernité (Anthony Giddens) ; le processus de globalisation (Ulrich Beck, Saskia Sassen) ; les défis écologiques (Hans Jonas) ; la crise des États (Robert Castel, Saskia Sassen).

Les conséquences de la modernité

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 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 confiance⁵.

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 symboliques⁶, 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 forme⁷.

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

⁵ GIDDENS A., 1990, *The Consequences of Modernity*, Cambridge, Polity Press; éd. franç. *Les Conséquences de la modernité*, Paris, L'Harmattan, 1994 ; pp. 35 et 36 de l'édition française.

⁶ 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.

⁷ Ibidem pp. 36-37.

confiance dans les systèmes abstraits »⁸. 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 menaces⁹.

Le processus de globalisation

Dès ses premiers travaux sur la 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 XIXe et de la première moitié du XXe 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 nouvelle¹⁰.

Ses livres ultérieurs reviennent sur cette question en mettant en lumière la recomposition générale des processus décisionnels liée à l'avènement d'un monde globalisé¹¹ :

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'autres¹².

La globalisation affecte d'autant plus la stabilité des sociétés qu'elle implique une profonde redistribution des rôles non seulement à l'échelle des flux internationaux, mais dans l'organisation même des systèmes d'acteurs à l'intérieur des États, voire des territoires infra-étatiques. De

⁸ Ibid. pp. 89-90.

⁹ BECK U., 2007, *Weltrisikogesellschaft*, Frankfurt am Main, Suhrkamp.

¹⁰ BECK U., 1986 [2003], pp. 26 et 27

¹¹ Cf. BECK U., 2002, *Macht und Gegenmacht im globalen Zeitalter. Neue weltpolitische Ökonomie*, Frankfurt am Main, Suhrkamp, ; trad. franç. *Pouvoir et contre-pouvoir à l'ère de la mondialisation*, Paris, Aubier, 2003.

¹² BECK U., 2006, « Risque et société », in Mesure S. et Savidan P. (dir.) *Le dictionnaire des sciences humaines*, Paris, Presses Universitaires de France, pp. 1022-1024.

nouvelles configurations territoriales et de nouvelles pratiques sociales émergent¹³, qui échappent souvent aux dispositifs de régulation existants et qui accroissent à la vulnérabilité globale de la société. Il en va ainsi, entre autres exemples, des zones urbaines fragiles dans les territoires métropolitains ou des effets inattendus du développement des réseaux sociaux numériques.

Les défis écologiques

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 »¹⁴.

Ce pouvoir implique l'exigence d'une redéfinition des principes de responsabilité croisée entre les individus, les forces sociales et les institutions. La complexité croissante des systèmes d'action, aggravée par la dislocation de l'espace-temps où se mouvaient traditionnellement les sociétés humaines, rend impossible l'établissement d'une corrélation précise et incontestable entre les causes et leurs effets. Il en résulte une dilution des éléments habituellement constitutifs de la responsabilité des individus comme des institutions : les conséquences sociales en sont d'autant plus marquées que cela concerne souvent des pratiques nouvelles qui ne relèvent pas des critères d'appréciation ou des 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.¹⁵

L'enjeu sociétal dépasse très largement le champ de la responsabilité juridique. Il s'agit avant tout de préserver la confiance de l'opinion publique dans des dispositifs sociotechniques qui conditionnent le fonctionnement des sociétés contemporaines, autrement dit « la confiance des profanes dans les systèmes experts », pour reprendre la formule de Giddens qui souligne à ce sujet :

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

¹³ Cf. SASSEN S., 2007, *A Sociology of Globalization*, New York, W.W. Norton & Company; trad. franc. *La globalisation. Une sociologie*, Paris, Gallimard, 2009. Lire notamment les pages 103 à 135 de l'édition française.

¹⁴ JONAS H., 1998, *Pour une éthique du futur*, Paris, Payot-Rivages, 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*, München, C. H. Beck.

¹⁵ BECK U., 2006, « Risque et société », in Mesure S. et Savidan P. (dir.) *Le dictionnaire des sciences humaines*, Paris, Presses Universitaires de France, p. 1022. 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.

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 associés¹⁶.

Cette confiance est indispensable au fonctionnement des sociétés modernes¹⁷. Mais elle est vulnérable et sujette à d'incessantes polémiques. Pour éclairer ces controverses, c'est naturellement vers l'expertise scientifique que se tournent les sociétés en quête de transparence. Mais les experts se trouvent dans une situation paradoxale : ils sont censés contribuer à une information objective et impartiale du public et bénéficient pour cela d'un préjugé favorable de compétence et de neutralité; ils n'échappent cependant pas à l'attente générale que tout pouvoir soit équilibré par un contrepouvoir, que toute argumentation soit questionnée par une contre-argumentation. Dans les sociétés contemporaines, la liberté du citoyen se fonde précisément sur la possibilité qui lui est donnée d'arbitrer entre des discours contingents et pluriels au lieu de se soumettre à une vérité transcendante et unique. Cette aspiration des citoyens à des débats contradictoires est d'autant plus légitime que le progrès scientifique est tenu, à juste titre, pour responsable des progrès technologiques, des bouleversements sociaux consécutifs et *in fine* des nouveaux risques. Les nombreuses polémiques sur la pertinence des protocoles de test d'innocuité des nouveaux médicaments ou des organismes génétiquement modifiés attestent de la vigueur des attentes sociétales en la matière¹⁸.

Le statut des *lanceurs d'alerte*, inscrit en France dans les conclusions du « Grenelle de l'environnement », relève d'une problématique analogue. Un lanceur d'alerte est une personne qui a, dans le cadre de ses activités professionnelles ou personnelles, à connaître de faits dangereux pour l'homme ou l'environnement et qui en informe les pouvoirs publics ou les médias, le cas échéant sans l'autorisation ou contre l'avis de sa hiérarchie. Le concept a été popularisé en France par Francis Chateauraynaud et Didier Torny¹⁹. Il relève de la même logique que les *whistleblowers* anglo-saxons, auxquels le *Public Interest Disclosure Act* de 1998 a conféré, au Royaume-Uni, un statut protecteur. 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 Cicolella, 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. La décision notait que le pouvoir hiérarchique devait s'exercer « *dans le respect des responsabilités confiées*

¹⁶ GIDDENS A., op. cit. p. 137.

¹⁷ Cf. LUHMANN N., 1968, *Vertrauen. Ein Mechanismus der Reduktion sozialer Komplexität*, Stuttgart, Lucius & Lucius Verlagsgesellschaft ; trad. franç. *La confiance. Un mécanisme de réduction de la complexité sociale*, Paris, Economica, 2006.

¹⁸ Cf. « Qui expertisera les scientifiques ? », article de Jacques TESTART dans *Le Monde Diplomatique* de décembre 2010.

¹⁹ CHATEAURAYNAUD F. et TORNAY D., 1999, *Les sombres précurseurs : une sociologie pragmatique de l'alerte et du risque*, Paris, Editions de l'EHESS.

à l'intéressé et de l'indépendance due aux chercheurs ».

Des principes essentiels de l'organisation hiérarchique et de la déontologie administrative sont ainsi mis en jeu, ce qui ne manquera pas de transformer, de proche en proche, tout l'édifice bureaucratique. C'est d'autant plus vrai que le principe d'imputabilité s'est récemment imposé dans les dispositifs de management public. L'irréversibilité des effets de nombreuses décisions publiques conduit à lui conférer une portée sans cesse élargie : 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 jurisprudence administrative l'avait peu à peu consacré. La responsabilité sociétale des institutions publiques est ainsi fortement soulignée et étendue, ce qui ne devrait pas manquer de susciter chez les responsables concernés une réflexion aujourd'hui embryonnaire.

La crise des États

*L'insécurité sociale*²⁰ de Robert Castel, publié en 2003, dresse un large panorama l'évolution de l'état de la société et de la place de l'État dans la société, en France, dans la seconde moitié du 20ème siècle. Dans l'immédiat après-guerre, s'est établi un consensus autour d'un pacte républicain, « *réducteur des risques sociaux* », qui s'exprimait dans une double figure de l'État. L'État de droit assurait les « protections civiles », c'est à dire le respect des valeurs communes, des libertés fondamentales et de la sécurité des personnes et des biens. L'État social garantissait les « protections sociales » contre les risques pesant sur l'état ou la situation des individus (accident, maladie, vieillesse, chômage etc.) ; il le faisait par l'intermédiaire de dispositifs de protection qui étaient fondés sur des constructions institutionnelles adossées à des lois et des contrats collectifs, généralement liés au travail, et qui donc ne découlaient pas de solidarités « naturelles ».

Mais depuis la fin des trente glorieuses, s'est développée « une crise de la modernité organisée », pour reprendre l'expression de Robert Castel, qui se traduit par l'affaiblissement de l'État national social et par le recul des modalités de gestion collectives du salariat, « double dynamique simultanément faite de décollectivisation, de réindividualisation et d'insécurisation²¹ ». Dans le prolongement des thèses d'Ulrich Beck, Robert Castel note que le progrès social a été remplacé, comme moteur de la société moderne, par une « frustration sécuritaire » et une angoisse obsessionnelle des risques. L'équilibre entre l'État de droit et l'État social, fondement de la quête d'une société solidaire, est durablement compromis, l'aspiration à l'équité cédant de plus en plus la place « à une demande éperdue de sécurité²² ».

Or, comme le note Robert Castel, les menaces technologiques, industrielles ou naturelles

²⁰ CASTEL R., 2003, *L'insécurité sociale. Qu'est ce qu'être protégé?*, Paris, Le Seuil.

²¹ Ibidem p. 43.

²² Ibid. p. 21.

ne sont pas mutualisables dans le cadre de dispositifs collectifs de solidarité ou d'assurance, contrairement aux risques sociétaux « classiques ». Ces derniers sont en effet couverts par le fonctionnement endogène du système politique et économique, garant des mécanismes assurantiels qui prennent en charge l'incapacité éventuelle des individus à préserver eux-mêmes leur autonomie.

Cette crise de l'État-social est aggravée par les effets concomitants des processus de globalisation, comme l'a montré Saskia Sassen. Dans un ouvrage publié en français sous le titre, de *Critique de l'État*²³, elle consacre des développements substantiels à ce qu'elle désigne par « *le désassemblage du national* »²⁴. Elle souligne notamment la responsabilité des États eux-mêmes dans ce processus, sous l'influence des idéologies néo-libérales :

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'adapter²⁵.

Ces bouleversements architectoniques du monde social dans la société du risque provoquent un profond remaniement des représentations sociales quant à la nature et aux enjeux de la solidarité collective. La confiance dans les mécanismes de solidarité, qui permettent à chacun d'affronter les difficultés et les aléas de l'existence, s'en trouve fortement érodée. La perception de l'avenir et du sens de la vie est durablement affectée. A partir de ce bouleversement des valeurs et des représentations collectives se développe une crise profonde du « vivre ensemble », qui met cruellement en lumière la faillite des politiques et du management publics et l'obsolescence des stratégies de réforme.

Faillite des systèmes politiques et administratifs et obsolescence des stratégies de réforme

Des politiques « à l'estomac »

Ces bouleversements du contexte sociétal et les effets de la globalisation ont entraîné une profonde désorientation chez un grand nombre de responsables politiques et administratifs. Craignant d'être en retard par rapport à l'état de leurs opinions, ils en rajoutent dans le

²³ SASSEN S., 2006. *Territory, Authority, Rights: From Medieval to Global Assemblages*, Princeton (New Jersey) Princeton University Press, ; trad. franç. *Critique de l'Etat. Territoire, Autorité et Droits de l'époque médiévale à nos jours*, Paris, Demopolis – Le Monde Diplomatique, 2009.

²⁴ Ibidem pp. 111 à 270 de l'édition française.

²⁵ Ibid. p. 115.

catastrophisme, puissamment relayés par un système médiatique pour lequel entretenir l'inquiétude est infiniment plus payant que de prendre des distances avec des peurs irrationnelles. Ce complexe politico-médiatique, dont le commerce de l'angoisse est une des activités essentielles, a notamment montré son efficacité dans la mise en condition de l'opinion publique américaine avant l'invasion de l'Irak en mars 2003 : la connivence entre le gouvernement américain et la plupart des médias a permis d'alimenter une psychose collective pour susciter un désir de guerre²⁶. Ainsi, s'est progressivement installée une conception de la politique « à l'estomac », pour reprendre l'expression par laquelle Julien Gracq condamnait en 1950 un certain type de littérature²⁷.

La perception sociale des risques est ainsi à la fois amplifiée et manipulée, au prix d'un décalage permanent entre l'évolution objective des faits et la façon dont la réalité est sans cesse interprétée et réinterprétée. Ainsi Bastien Quirion, professeur au département de criminologie de l'université d'Ottawa, notait en 2002:

L'équation selon laquelle la montée de l'insécurité serait le symptôme d'une société davantage marquée par la violence ne résiste pas en effet à l'examen empirique des chiffres de la criminalité. Il faut donc chercher ailleurs les causes de l'insécurité²⁸.

Le monde politique est largement impliqué dans les dispositifs de conditionnement des représentations collectives et des imaginaires sociaux qui sont à l'œuvre, sans que ses acteurs mesurent bien que c'est la confiance dans le politique qui est ainsi sapée. Cette attitude ne traduit pas seulement une posture cynique des politiques à l'égard des peurs de leurs concitoyens, elle reflète surtout leur incompréhension et leur profond désarroi face au nouvel état du monde. La désorientation des systèmes décisionnels publics en est une illustration.

Des systèmes décisionnels publics désorientés

Au cours des dernières années, de multiples exemples attestent des difficultés des systèmes décisionnels publics à trouver des réponses sereines aux crises récurrentes qui caractérisent la société du risque. En France, cela s'est traduit notamment par des réponses manifestement inadaptées à la nature des événements concernés, qu'elles soient insuffisantes, comme dans le cas de la canicule de l'été 2003, ou excessives, comme à l'occasion de la poussée pandémique de grippe A (H1N1) en 2009.

Mais un des exemples les plus caractéristiques de ces dérèglements est constitué par la réponse du gouvernement allemand à la catastrophe de Fukushima. Le gouvernement du chancelier Schröder avait décidé en 2000 l'abandon progressif de la production d'électricité

²⁶ Cf. CASTEIGTS M., 2007, « Les politiques de sécurité entre imaginaires sociaux et revendications identitaires », in SEDJARI A. (dir.), *Droits de l'homme et gouvernance de la sécurité*, Paris – Rabat, L'Harmattan.

²⁷ GRACQ J., 1950, « La littérature à l'estomac », *Revue Empédocle*, n°7, janvier.

²⁸ QUIRION B. 2002, « La peur de la criminalité », *Relations*, sept. 2002, p.17 et 18.

d'origine nucléaire. Cette décision avait été actée par une convention, signée le 14 juin 2000 entre la coalition au pouvoir et les exploitants. Une loi votée en 2001 avait fixé à 2020 l'horizon de sortie du nucléaire. Ce calendrier a été remis en cause par le gouvernement d'Angela Merkel et, après un vaste débat public, une loi du 28 octobre 2010 a prolongé la durée d'exploitation des centrales jusqu'à 2036. Or, après la catastrophe de Fukushima, Angela Merkel a décidé, sans débat public ni vote parlementaire, l'arrêt définitif de la totalité des centrales nucléaires allemandes au plus tard en 2022. La décision du gouvernement fédéral de prolonger l'exploitation du parc nucléaire allemand, qui avait été mûrement réfléchi et longuement débattu, a été remise en cause en quelques jours en raison d'un tsunami distant de dizaines de milliers de kilomètres. Cette réponse, immédiate et instinctive, au choc ressenti par l'opinion publique face à la catastrophe de Fukushima est intervenue sans qu'à aucun moment les considérations d'efficacité économique ou d'indépendance énergétique, qui avaient justifié la décision précédente, ne soient revisitées.

Dans un contexte où les risques majeurs ont un caractère systémique, l'immédiateté médiatique, qui diffuse en quelques heures au monde entier les images d'une catastrophe, a des conséquences dévastatrices par l'amplification d'un événement qui, bien que considérable, reste localisé. La catastrophe japonaise est emblématique de la société du risque : provoquée par un événement naturel, récurrent par sa nature sinon par son ampleur, elle a eu instantanément des conséquences technologiques et économiques majeures, mettant ainsi en évidence la vulnérabilité systémique des sociétés industrielles. Désarmés face à ladite vulnérabilité systémique, les systèmes de décision publique se sont affolés, ce qui a provoqué en quelques jours la remise en cause de décisions aussi lourdes que le choix de la stratégie à long terme d'approvisionnement énergétique de l'Allemagne, indépendamment de toute rationalité économique ou procédurale.

Une communication erratique

Cette volatilité décisionnelle est aggravée par les effets d'une communication publique souvent erratique. Ainsi, la crise de l'*Escherichia coli* enterohémorragique (ECEH), qui a fait 38 morts à compter de la mi-mai 2011, essentiellement au nord de l'Allemagne, a fait l'objet d'une diffusion très prématurée d'informations qui se sont avérées fausses. En réponse aux pressions des médias allemands et sans attendre les résultats des investigations épidémiologiques, les autorités sanitaires allemandes, relayées par le « système d'alerte rapide pour la nourriture et l'alimentation » de l'Union européenne (RASFF), ont incriminé à tort des lots de concombres biologiques en provenance du sud de l'Espagne. Cette communication erronée a provoqué une crise alimentaire et économique dans la filière agricole espagnole, puis dans tous les pays européens, d'autant qu'un embargo de la Russie sur les légumes en provenance de l'Union Européenne est venu ajouter à la méfiance des consommateurs. L'enquête épidémiologique a finalement révélé que l'épidémie avait son origine dans un lot de graines germées en provenance

d’Egypte et mises en culture dans une ferme biologique du nord de l’Allemagne .

On estime que les dommages économiques provoqués par la diffusion de ces fausses informations 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 aux meilleurs principes de la bureaucratie wéberienne. Les services européens qui ont relayé lesdites informations, sans en vérifier la fiabilité, disposaient probablement de superbes fiches-réflexes, afin de faire face à toutes les situations, et il ne manquait aucun indicateur de performance à leurs tableaux de bord. Force est de constater que cette performance-là a coûté près d’un milliard d’euros à l’économie européenne et a ruiné des dizaines de producteurs espagnols.

L’obsolescence des stratégies de réforme

La logique voudrait que les États, constatant leurs difficultés à relever les défis de la société du risque, s’emploient à s’y adapter. Il n’en est rien. Dans un consensus général, leurs stratégies de réforme ignorent superbement ces enjeux, pour se consacrer avec passion au desserrement des contraintes de financement qui pèsent sur eux et à l’optimisation de l’usage des ressources allouées à leurs administrations. Telle est en effet la principale justification des actions de réforme menées depuis de nombreuses années par les gouvernements occidentaux, dans le cadre du *new public management* et de ses innombrables variantes.

Il faut bien reconnaître que c’est en pure perte : à l’automne 2008, face au risque d’effondrement du système financier mondial, les gouvernements des pays industrialisés y ont injecté, 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. Cela s’est fait surtout sans aucune conditionnalité, sans s’interroger sur la destination finale des liquidités en question, dont on peut penser qu’elles sont venues, quelques années plus tard, alimenter la spéculation contre les dettes souveraines.

L’aveuglement des responsables publics face à la véritable nature des dangers auxquels nos société sont confrontées fait irrésistiblement penser à la légende qui entoure la chute de Constantinople et la fin de l’empire byzantin, le 29 mai 1453. Alors les troupes de Mehmed II bombardaient les remparts de la ville et s’apprêtaient à y pénétrer, les nobles de la cour et les autorités religieuses débattaient du sexe des anges. C’est sans doute une légende, mais elle n’est probablement pas dépourvue d’une part de vérité. Les atermoiements des décideurs européens face aux assauts du marché n’ont rien d’imaginaire, mais ils procèdent de la même cécité : les statuts de la Banque centrale européenne ont remplacé le sexe des anges, on a perdu en poésie, mais ça fait tellement plus sérieux!

Manager la société du risque : une révolution culturelle

Après 50 ans de réformes de l'État et de rénovations managériales, le constat est donc sans appel: l'adéquation des dispositifs d'intervention publique à la réalité des enjeux sociétaux s'est incontestablement dégradée. Cette inadéquation croissante des dispositifs étatiques face aux défis du moment traduit un effondrement du modèle traditionnel d'action publique : crise de la rationalité, crise de la prévisibilité, crise de la souveraineté, crise de la démocratie. Pour sortir de ce marasme et répondre aux exigences de la société du risque, c'est à une véritable révolution culturelle qu'il faut procéder, qu'il s'agisse de la conception et de la mise en œuvre des politiques publiques ou de l'organisation et du fonctionnement des dispositifs de management public.

L'effondrement du modèle traditionnel d'action publique

Crise de la rationalité

Le modèle traditionnel de l'État, tel qu'il a été théorisé par la doctrine classique, de G. W. F. Hegel à Max Weber²⁹, ne fait pas simplement de l'État une institution rationnelle dans son organisation interne, il en fait surtout l'instrument privilégié de rationalisation de l'histoire et de la société. Or aujourd'hui, l'État n'est plus l'expression de « la raison dans l'histoire », selon le titre de l'ouvrage fondamental de Hegel, mais une chambre d'amplification de l'émotion collective face aux événements tragiques. L'administration continue de produire, en pure perte, une vision logico-rationnelle de la réalité, mais elle est constamment démentie, à la fois 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.

De crises sanitaires en gestion des risques terroristes, en passant par les catastrophes naturelles, technologiques ou financières, les exemples abondent bien au delà des quelques cas évoqués plus haut. L'« estomac » médiatique ayant remplacé le cortex cérébral, l'État ne raisonne plus, il résonne.

Crise de la prévisibilité

« Gouverner c'est prévoir ». Cette formule d'Emile de Girardin, reprise par Pierre Mendès-France, était plus facile à appliquer au milieu du 19ème siècle, quand elle a été formulée,

²⁹ Se reporter notamment à Catherine COLLIOT-THÉLÈNE, 1992, *Le désenchantement de l'Etat. De Hegel à Max Weber*, Paris, Editions de Minuit ; lire aussi, du même auteur, « Modern rationalities of the political. From Foucault to Weber », *Max Weber Studies*, 2009, 9, 1-2, pp. 165-187.

que de nos jours. Quand la masse des flux financiers qui circulent sur la planète est incommensurablement supérieur au PIB mondial et a fortiori au total des budgets publics, il semble extrêmement difficile d'en prévoir les mouvements erratiques et de prendre les décisions publiques appropriées. Pourtant, se donner les moyens de prévoir ces mouvements, à défaut de les contrôler, aurait sensiblement plus d'impact 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 récemment éclaté au grand jour mais étaient depuis longtemps connues de tous.

Cette imprévisibilité, constitutive des sociétés contemporaines, s'étend à tous les champs importants de la vie collective. Elle est directement liée à la complexité systémique des organisations économiques et sociales et à une interdépendance des domaines et des espaces qui échappe non seulement à l'action des pouvoirs publics, mais à leur simple connaissance.

Crise de la souveraineté

Le principe de souveraineté est né au moyen-âge, en même temps qu'émergeait la conception moderne de l'Etat. En France, une de ses plus anciennes formulations est due à Philippe de Beaumanoir, juriste, qui a recueilli en 1283 les « Coutumes du Beauvaisis », à la demande de Robert de Clermont, fils du Roi Louis IX :

Chaque baron est souverain en sa baronnie. Cependant, le roi est souverain par dessus tous et a, de plein droit, la garde générale de tout le royaume, par quoi il peut faire tous les établissements qu'il lui plaît pour le commun profit et ce qu'il établit doit être tenu. Ainsi, il n'y a nul si grand au dessous de lui qui ne puisse être traduit en sa cour pour déni de justice ou pour faux jugement et pour tous les cas qui touchent le roi. Et parce qu'il est souverain par dessus tous, c'est lui que nous nommons quand nous parlons de cette souveraineté qui n'appartient qu'à lui³⁰.

Près de trois siècles plus tard, en 1576, Jean Bodin développera la première théorie globale de la souveraineté dans *Les six livres de la République*, autour de l'idée que toutes les prérogatives de souveraineté se ramènent au pouvoir de faire les lois, la personne détenant ce pouvoir étant l'autorité suprême :

Le souverain a la puissance de donner et casser la loi à tous en général, et à chacun en particulier³¹.

Confortée par la pratique de la monarchie absolue, profondément remaniée sans être remise en cause par la révolution française et l'empire, acclimatée au contexte philosophique allemand tout au long

³⁰ BEAUMANOIR Ph, (de) , 1283, *Coutumes de Beauvaisis* ; réédité par Alphonse Picard & fils, Paris, 1899-1900, t. II, § 1043, pp. 23-24; la citation a été transcrite en français moderne; l'original est disponible en ligne sur Gallica, bibliothèque numérique de la Bibliothèque nationale de France.

³¹ BODIN J., 1576, *Les six livres de la République*, Paris, Jacques du Puy ; rééd. Paris, Fayard, 1986 ; livre 1, p. 306.

du 19ème siècle, la théorie de la souveraineté marque la pensée politique jusqu'au milieu du 20ème siècle. Elle trouve chez Raymond Carré de Malberg³², au lendemain de la première guerre mondiale, sa formulation la plus précise et la plus exhaustive, marquée par la volonté de rapprocher les traditions allemande et française.

Au lendemain de la seconde guerre mondiale, ces conceptions exigeantes de la souveraineté ont été petit à petit remises en cause avec la montée en puissance de dispositifs de plus en plus organisés de solidarité internationale. ONU, OTAN, FMI, OMC : ces sigles recouvrent à la fois des formes nouvelles de coopération entre États et des délégataires d'une part plus ou moins substantielle des prérogatives nationales. Mais c'est dans le cadre de l'Union européenne que ces abandons de souveraineté sont les plus nets, notamment pour les pays qui appartiennent à l'espace Schengen et/ou ceux qui ont fait de l'euro leur monnaie. La récente crise des dettes souveraines (les bien nommées) a mis en évidence l'extraordinaire interdépendance des pays concernés et l'inadéquation du concept même de souveraineté, fût-elle limitée, pour caractériser leur situation. Le 28 novembre 2011, Yves Bertoncini, Secrétaire Général du think tank Notre Europe, fondé en 1996 par Jacques Delors, notait :

La crise financière frappant la plupart des pays occidentaux résulte de la combinaison entre une crise bancaire et une crise des dettes dites « souveraines », car émises par les Etats. Quelques efforts ont été engagés pour traiter la crise bancaire, dans ses effets (via des recapitalisations) davantage que dans ses causes (en termes de régulation financière), mais l'essentiel des efforts porte sur la crise des « dettes souveraines », qui prend une dimension particulière dans la zone euro – non parce que sa situation financière est plus critique que celle des Etats-Unis ou du Royaume Uni, mais parce que les conditions d'exercice des souverainetés y sont moins fluides et plus complexes. Cette « crise de la souveraineté » suscite à ce titre de très vifs débats politiques...³³

Mettant en perspective les enjeux principaux de ces débats il soulignait que « la perte de souveraineté de maints Etats membres découle de leur dépendance excessive vis-à-vis des créanciers privés », que « la crise de la dette renforce la capacité d'influence de l'UE sur les politiques économiques et sociales nationales, dans des conditions politiques incertaines » et que « les appels à des interventions européennes accrues relancent logiquement le débat sur le fédéralisme, qui se concentre paradoxalement sur le rôle de la BCE ».

Or cette crise de la souveraineté, dont on pourrait citer bien d'autres symptômes, comme le rôle hypertrophié des agences de notation ou les tentations de certains États d'utiliser leurs fonds souverains excédentaires comme instruments d'influence, est d'autant plus mal vécue qu'elle s'accompagne de frustrations démocratiques qui exacerbent les tentations souverainistes

³² CARRÉ DE MALBERG, R., 1920-1922, *Contribution à la théorie générale de l'État*, 2tomes, Paris, Librairie du Recueil Sirey ; réédité aux éditions du CNRS en 1962.

³³ En ligne : www.notre-europe.eu/fr/axes/competition-cooperation-solidarite/travaux/publication/crise-de-la-dette-crise-de-la-souverainete-1/

des opinions publiques.

Crise de la démocratie

C'est que, comme le note toujours Yves Bertoncini, « la crise met sous tension les démocraties nationales, qui doivent être respectées dans les pays bénéficiaires d'aides européennes comme dans les pays qui les octroient ». Cela devrait aller sans dire, mais il est symptomatique que cela doive être précisé.

Les éléments de cette crise de la démocratie sont manifestes dans le cas de l'Europe. Le système décisionnel européen, fondé sur des procédures intergouvernementales, est particulièrement peu réactif par rapport aux exigences de sa confrontation avec les marchés. Cela a conduit la Banque centrale européenne, seule institution de caractère réellement fédéral et disposant d'une structure de gouvernance intégrée, à sortir de son rôle face à la paralysie du système de décision communautaire. Il en résulte en définitive une mise à l'écart des instances de contrôle démocratique, Parlement européen comme parlement nationaux, qui n'ont d'autres choix que d'avaliser ce qui a été décidé sans les consulter ou de provoquer un séisme monétaire et économique.

Ce dessaisissement démocratique est tellement entré dans les faits que la volonté de la Cour constitutionnelle allemande de remplir correctement sa mission a paru à beaucoup d'observateurs d'une indécence frivole. Dans un entretien accordé à l'hebdomadaire allemand « Der Spiegel », le 6 août 2012, Mario Monti a d'ailleurs souligné le problème :

Si les gouvernements doivent se laisser complètement brider par les décisions de leurs parlements, sans préserver leur marge de négociation, l'Europe risque davantage d'éclater que de renforcer son intégration.

Mario Monti n'étant pas un élu, il a pu proférer des vérités que la bienséance démocratique et le politiquement correct ne peuvent que passer sous silence. Car le pire dans l'affaire, c'est qu'il a objectivement raison : les processus de décision politique traditionnels, y compris les modalités du contrôle démocratique, sont totalement inadaptés aux contraintes de la maîtrise d'un système financier mondialisé.

Cela n'est pas propre à l'Europe, ni caractéristique des seuls enjeux économiques. L'incapacité des instances politiques américaines, Présidence et Congrès, à s'entendre pour réduire le déficit colossal des budgets publics en est une illustration, lourde de menaces dans un avenir proche. Comme en Europe, cette paralysie a ouvert la voie à un accroissement des prérogatives de la banque centrale, considéré comme un moindre mal. Dans un champ non économique, comme nous l'avons vu plus haut, la catastrophe de Fukushima a justifié la mise à l'écart du parlement allemand dans l'abandon de la filière nucléaire, à l'initiative du seul gouvernement, alors que les députés avaient voté un an auparavant une décision en sens

contraire.

Quelques pistes de travail

Ces brefs aperçus de la situation actuelle montrent qu'il n'y a pas abus de langage à parler d'effondrement du modèle traditionnel d'action publique. Le plus surprenant est plutôt qu'un consensus s'établisse entre les responsables politiques de tous partis et de tous pays pour ne pas ouvrir avec plus de détermination le chantier de la rénovation. Non que les diagnostics ne soient pas connus de chacun, mais nul ne veut prendre le risque de voir des positions durement acquises ou âprement défendues être déstabilisées par l'ampleur des bouleversements à venir. Ce faisant, tous méconnaissent que les inéluctables bouleversements subis et non maîtrisés seront infiniment plus violents et traumatisants que s'ils avaient été prévus et contrôlés. Il n'est évidemment pas question ici de prétendre proposer des solutions abouties, mais seulement d'esquisser trois pistes de travail, parmi d'autres.

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.

Le processus de mondialisation ayant profondément bouleversé un dispositif institutionnel et politique traditionnellement centré sur la figure de l'État-nation, on a un peu vite conclu que ce dernier n'était plus un acteur essentiel d'un paysage globalisé et que ses prérogatives résiduelles étaient vouées à se dissoudre progressivement dans le grand flou du système mondial. Cela avait comme bénéfice collatéral de dispenser responsables politiques et administratifs, et bon nombre de chercheurs, d'une réflexion approfondie sur la vocation de l'État-nation dans un monde globalisé. C'est à ce type de réflexion que nous invite pourtant Saskia Sassen :

Nous employons en général des termes tels que *dérégulation, libéralisation financière et commerciale*, pour décrire la transformation de l'autorité de l'État sur une vaste gamme de marchés et de secteurs économiques, ainsi que sur ses frontières nationales. Ce déplacement de l'autorité inclut aussi la privatisation des entreprises du secteur public. Le problème posé par cette terminologie tient au fait qu'elle saisisse seulement le retrait de l'État dans la régulation de l'activité économique. Elle n'enregistre pas les différentes façons dont l'État participe à la mise en place des nouveaux cadres à travers lesquels il fait progresser la globalisation. Cette terminologie ne saisit pas non plus les transformations associées à ce phénomène au sein de l'État. [...]

La nouvelle géographie du pouvoir à laquelle les États sont confrontés implique par conséquent un processus bien plus différencié que ne le suggèrent les idées d'un déclin général des compétences de l'État. Nous assistons plutôt à un repositionnement de l'Etat dans un champ beaucoup plus vaste et à une reconfiguration de l'activité étatique.³⁴

³⁴ SASSEN S., 2007, op. cit., pp. 40 et 41.

Tirer parti de cette nouvelle donne suppose des stratégies coopératives multiples, permettant aux pouvoirs publics d'asseoir leur influence autrement que dans la réaffirmation rituelle de leur souveraineté. Cela implique un renoncement à la posture traditionnelle démonstration de l'imperium étatique par confrontation publique, devant une opinion prise à témoin, avec l'imperium d'autres États ou d'organisations internationales. Cette fin du modèle hiérarchique de la souveraineté, implique une rupture réelle et pas simplement formelle avec les fondements théocratiques de l'État et une véritable laïcisation de la légitimité politique.

Il ne peut qu'en découler un rapprochement du pouvoir politique et de la société civile, ou plus exactement une refondation de l'un dans l'autre. Cette évolution est d'autant plus nécessaire que les périmètres institutionnels de gouvernement sont des échelles de moins en moins pertinentes d'organisation et de coordination de l'action collective. La multiplication des échelles des décisions concrètes, résultant de processus diversifiés de gouvernance, suppose l'inversion des logiques qui prévalaient jusqu'à nos jours, l'abandon de procédures de décision formelles et unilatérales et l'adoption d'un modèle fondé sur la délibération collective et la recherche d'un consensus transactionnel³⁵.

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.

La fortune des termes sécuritaires dans le discours managérial autant que dans ceux du complexe politico-médiatique traduit une aversion générale des sociétés contemporaines pour l'aléatoire et une aspiration tout aussi générale à des horizons certains. Cela illustre la pertinence des analyses d'Ulrich Beck et du diagnostic de Robert Castel, mentionné plus haut, sur « le besoin éperdu de sécurité ». La tentation est grande, pour les pouvoirs publics, de répondre à cette demande sociale sur le registre même où elle s'exprime.

Mais cette tentation sécuritaire est structurellement vouée à l'échec dans la mesure où elle ne peut servir de base à l'instauration d'un équilibre politique stable. D'une part, quelles que soient les protections que l'État et la société pourront apporter, même en mobilisant hors du raisonnable leurs ressources autour de ces enjeux, la disproportion restera totale entre le niveau de sécurité garanti et l'impact maximum d'événements catastrophiques dotés d'une probabilité infime de réalisation. Or ce sont ces événements qui, en parfaite irrationalité, servent à l'étalonnage des risques par l'opinion publique. D'autre part, la notion de risque ne relève pas seulement d'éléments matériels susceptibles d'une évaluation objective, mais incorpore les perceptions et représentations qu'en a la population. En effet, « un risque se caractérise par deux

³⁵ Pour une illustration concrète de cette inversion de logique, se reporter à VITALIS A., 2004, « Les techno-réseaux en temps de marée noire : des outils de mobilisation et d'expression citoyennes », *Quaderni*, Vol. 55, pp. 75-84.

composantes : la probabilité d'occurrence d'un événement donné; la gravité des effets ou des conséquences de l'événement supposé pouvoir se produire »³⁶. Or l'appréciation de cette gravité implique la prise en compte des représentations collectives, parmi lesquelles l'intensité de l'aversion au risque véhiculé par la culture dominante. En d'autres termes, plus le discours institutionnel entretient et légitime les obsessions sécuritaires de la population, plus il accroît le niveau réel des risques.

Dans ces conditions, la maîtrise des risques ne peut pas se ramener à celle des aléas, mais doit intégrer celle des perceptions qu'ont les citoyens de la probabilité et des impacts de la réalisation desdits aléas. Il s'agit donc de développer une culture partagée des risques, de leur perception sociale et surtout de la façon de « vivre avec ». Les différences dans l'appréciation des risques par les différents acteurs (acteurs socio-économiques, technocrates, chercheurs, acteurs publics, et par dessus tout population, dans la diversité des groupes sociaux qui la constituent) en compliquent significativement la prévention. Il est donc primordial d'instaurer, au sein de chaque société et entre les sociétés, un dialogue interculturel, afin d'amorcer l'émergence d'une culture commune du risque, qui ne peut résulter que d'un processus transactionnel lent et obstiné. La difficile gestation d'une politique mondiale de lutte contre le réchauffement climatique donne une juste mesure de l'ampleur du chemin à parcourir.

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 ?

Le paradigme du développement durable a émergé sur la scène mondiale en 1987, dans le cadre des travaux de la commission Brundtland. Il est donc strictement contemporain des premiers travaux d'Ulrich Beck sur la société du risque. Sans y répondre point par point, il procède d'un même constat : la poursuite exclusive de l'accroissement des richesses n'est plus un moteur pertinent pour les dynamiques des sociétés humaines. Le développement durable exige un nouvel équilibre entre biens marchands et biens collectifs, au premier rang desquels figure la sécurité. La qualité des arbitrages à opérer est un enjeu économique car elle contribue à l'optimisation de l'utilisation sociale des ressources les plus rares, mais elle est surtout un problème politique, car elle détermine la façon dont la société pourra faire face aux nouveaux défis auxquels elle est confrontée. La gouvernance locale, qui associe acteurs publics, entreprises et société civile, est un des lieux privilégiés où peuvent s'effectuer ces arbitrages et elle contribue à l'optimum décisionnel collectif en réduisant les coûts de transaction et les coûts de contrainte qui pèsent sur les choix. Pour cela, il faut qu'elle opère des transactions sociales efficaces entre les acteurs locaux en présence, dans une perspective de management territorial stratégique : la

³⁶ Directive européenne n° 96/82 du 09/12/96, dite Seveso 2.

logique du développement durable est fondamentalement transactionnelle et dessine une voie transactionnelle pour affronter les enjeux de la société du risque³⁷.

En guise de conclusion : pour une refondation du contrat social

Dans cette situation radicalement nouvelle, les États occidentaux, leurs instances politiques et leurs systèmes de management paraissent totalement dépassés, alors qu'il y a 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.

C'est à ce prix seulement que pourront être mis en place des dispositifs stables de mise en œuvre de processus transactionnels généralisés, dont il est clair qu'ils sont les seuls à la mesure de la société du risque. 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 apocalyptiques. Ainsi ils redonneront un sens au destin collectif, car c'est ce que les citoyens attendent avant tout des responsables publics. Cette refondation du contrat social, comme objectif général et abstrait, passe par une multitude de transactions sociales concrètes, dans un nouveau modèle de régulation de l'action collective. Comme on peut le voir, il s'agit vraiment là d'une révolution culturelle!

³⁷ CASTEIGTS M., 2009, « Optimisation du développement durable et management territorial stratégique: de la gouvernance locale à la transaction sociale », *VertigO- la revue électronique en sciences de l'environnement*, Hors-série 6, 2009, En ligne : <http://vertigo.revues.org/index8987.html>