

*Introduction*

## Gouverner les risques globaux

*Daniel INNERARITY*  
*Chercheur Ikerbasque et directeur de l'Instituto*  
*de Gobernanza Democrática, Saint-Sébastien, Espagne*

La revue britannique *The Economist* s'autodéfinit de la sorte : « Cette revue est publiée depuis l'année 1843, et ce dans le but de prendre part au difficile combat entre l'intelligence, qui pousse toujours vers l'avant, et une ignorance futile et craintive qui freine le progrès. » Cette déclaration libérale, avec sa touche épique, prend aujourd'hui un caractère anachronique. De nos jours, à l'exception de quelques cas héroïques, il apparaît que la précaution a remplacé le projet et que nous avons une relation de type plutôt prophylactique avec l'avenir.

Pour celui qui a grandi dans les craintes qui étaient celles des années 70 et 80 du siècle dernier (la croissance et ses limites, la menace nucléaire, la crise écologique, l'épuisement de ressources), le mot *progrès* a un air frivole. Désormais, dans la tourmente de la crise, utiliser le langage du *management*, qui exalte la culture du risque et l'acceptation de l'échec, semble relever de la provocation. De manière générale, être progressiste, aujourd'hui, n'a rien à voir avec le progrès mais bien plutôt avec la précaution face à la science et à la technique. C'est pourquoi l'on cite fréquemment cette phrase de Benjamin qui, à l'encontre de Marx, considère que ce qui est révolutionnaire, c'est

d'activer le frein de l'histoire. Et, de nos jours, après les crises financières et la question du réchauffement climatique, ce caractère intempestif de l'idée de progrès ne peut que s'imposer davantage encore.

La présomption de la dangerosité des innovations techniques et scientifiques a progressivement rempli le vide idéologique apparu après l'effondrement de l'idée naïve de progrès. La nouveauté et le progrès se présentent à nous sous le concept de risque. Ce qui a commencé comme un scepticisme d'avant-garde s'est aujourd'hui transformé en un lieu commun. De la politique, nous attendons, dans le meilleur des cas, la possibilité de conjurer les menaces qui se présentent à l'horizon. Le fait que le concept de développement durable ait eu autant d'échos, qu'ait été formulé et appliqué avec autant d'intensité le principe de précaution, n'est pas étonnant.

Étant donné la gravité des risques auxquels nous sommes confrontés, la peur n'est pas totalement infondée. Certains attirent l'attention sur les alertes excessives et l'aversion pour le risque, ce délire paranoïaque des pays riches. Il est clair que l'hystérie est une manière peu raisonnable d'affronter les risques, mais ceci ne prouve rien contre leur existence : les risques continuent d'être un motif d'inquiétude même quand notre façon de les affronter s'avère exagérée ou ridicule. Ce dont nous avons besoin, c'est d'une réflexion approfondie sur les limites de la précaution.

Prenons un exemple récent. L'hiver 2009-2010 entrera probablement dans l'histoire comme l'époque des alertes, parmi lesquelles celle concernant la grippe A (H1N1) et certains phénomènes météorologiques potentiellement catastrophiques. Peut-être était-ce dû à la mauvaise conscience de ne pas avoir anticipé la crise économique. Quoi qu'il en soit, le fait est que les gouvernements ont alors multiplié les alertes quant aux possibles contagions ou tornades, dont la simple dénomination (« cyclogenèses explosives », « tempête parfaite ») sonnait comme un avertissement. Les gouvernements préférèrent prévenir que d'assumer ensuite l'accusation de ne pas avoir prévu le pire. Cette attitude semble devoir être recommandée, mais elle a aussi certains inconvénients, y compris dans le cas où les choses se révèlent moins dramatiques que ce qui avait été annoncé. Car il est clair que l'on ne peut s'occuper de la même manière de tous les risques. Toute conduite préventive a un certain coût, au sens propre du mot, ou en ce sens que la précaution est inévitablement sélective et que s'occuper d'un risque particulier conduit à en

négliger un autre. Personne ne se préoccupe des responsabilités relatives à la peur suscitée, aux coûts de celle-ci, à l'argent ou à l'attention qui auraient pu se porter sur d'autres questions importantes. L'excès d'alertes est moins grave que le manque d'attention aux risques, mais ce n'est pas pour autant un idéal.

La leçon que nous devons tirer de l'excès d'alertes est que les programmes visant à exclure entièrement le risque engendrent des effets contre-productifs. Le projet d'éliminer totalement la peur au moyen d'une prévention absolue est une absurdité à partir du moment où les peurs font partie de la condition humaine, sont inséparables du caractère ouvert de celle-ci et de l'indétermination qui est inhérente aux démocraties libérales (Sunstein). Prévenir implique, en règle générale, certaines interdictions et celles-ci, dans une société ouverte, doivent être posées avec la plus grande précaution possible – c'est le cas de le dire. Un blocage généralisé de l'innovation serait très risqué. Car comment la société peut-elle innover suffisamment pour lutter contre la faim, la maladie, la pauvreté ou les catastrophes ? L'irresponsabilité relative de la science est le fondement de son succès et personne n'a, de nos jours, le monopole du jugement permettant de distinguer les mauvais risques des bonnes innovations.

La prévention a donc ses coûts, et il n'est pas rare de provoquer une nouvelle crainte là où nous en avons dissipé une. Le changement récent de définition de la notion de pandémie par l'OMS en est un exemple : il a permis d'utiliser des médicaments et des vaccins en cas d'urgence, c'est-à-dire avec moins de garanties et de plus grands risques. Nous pourrions aussi mentionner le danger de la diffusion incontrôlée des peurs, les contagions ou les conséquences perverses de législations exagérées ou superflues. La prévention comporte aussi des risques, notamment lorsqu'elle est redondante (Wildavsky). Tout ceci doit être, qui plus est, considéré dans une perspective temporelle : de nombreux modèles et méthodes qui étaient hier reconnus et accueillis, sans le moindre scrupule, comme des anticipations fiables, nous apparaissent aujourd'hui comme des exercices de frivolité irresponsable.

Je ne crois pas trop m'avancer en assurant que nos principales discussions à venir porteront sur ce sujet : comment évaluons-nous les risques et quelles conduites recommandons-nous en conséquence ? La confrontation politique tourne actuellement autour de la probabilité des dangers et de la prévision

des risques. La politique apparaît toujours plus comme une compétition dont les enjeux sont les risques et non les opportunités. Les acteurs politiques se ressemblent en ce qu'ils se consacrent tous également à prévenir l'imminence de dangers déterminés et à se porter volontaires pour nous sauver du désastre. Ils ne se distinguent que par ce qu'ils considèrent comme étant le plus dangereux, la perte de l'identité ou l'absence de protection sociale, les risques liés à l'insécurité ou ceux qui ont leur origine dans les abus des autorités. Mais nous ne cherchons aucunement à rivaliser pour imaginer ce qui serait *désirable*, plutôt qu'un *mal possible*. La concurrence des menaces semble avoir pris le pas sur celle des projets. Les agents politiques ont moins d'idéologies que de ressources pour tirer la sonnette d'alarme.

Les controverses en question sont alimentées par le fait que la perception du risque est fortement subjective. Ulrich Beck avance que ces oppositions pourraient s'étendre à l'échelle planétaire et entraîner une « guerre de religion du risque » (Beck). Le fait que l'on craigne dans certaines cultures ce qui, dans d'autres, est considéré comme normal a une dimension géopolitique inédite, du fait de l'irruption de pays tels que la Chine ou l'Inde sur la scène mondiale, qui signifie l'arrivée de cultures du risque très différentes de celles auxquelles nous sommes habitués. Les différentes cultures du risque ont tendance à voir dans chaque danger une opportunité, positive ou négative, qu'elles estiment plus ou moins vraisemblable. Notre manière d'assumer les risques, celle que nous considérons comme *normale*, va apparaître de moins en moins normale.

Ce débat s'est accentué après l'irruption du problème des risques globaux dans les programmes politiques. Le changement climatique, les nouvelles menaces contre la sécurité, les risques concernant la santé et l'alimentation, les crises financières posent, d'emblée, un défi à notre conceptualisation de ces futurs incertains. Comment pouvons-nous connaître un risque possible ? De quelle manière pouvons-nous agir sur ces risques, qui ne sont pas des faits vérifiables mais plutôt des possibilités dont l'identification est controversée ? Comment prendre en compte l'improbable ? Tout avenir incertain nous place face à des dilemmes d'une difficulté bien particulière : qu'est-ce qu'une précaution raisonnable ? de quelle façon pouvons-nous anticiper les chaînes causales qui conduisent à des catastrophes ? quelles sont les actions

concertées appropriées au traitement global de ces problèmes ? comment gérer notre inévitable ignorance relative aux événements futurs ?

Il est indispensable de bien comprendre, d'abord, la nature de ces risques, si l'on veut gérer de manière adéquate l'incertitude qu'ils impliquent. Les risques, et plus particulièrement les risques globaux, échappent au calcul en termes de critères scientifiques, et de ce fait la croyance en leur réalité ou irréalité devient décisive en ce domaine. Ce qui n'a aucun sens, c'est d'opposer la vision rationnelle que les experts ont des risques réels aux « avis peu informés » que les citoyens entretiennent au sujet de ces prétendus risques. Le rationalisme des experts, leurs calculs de probabilité, sont souvent aussi trompeurs que l'idée de ceux qui élèvent la peur au rang d'organe suprême de savoir. L'alarmisme populiste est tout aussi suspect que la frivolité technocratique.

Il nous faut donc nous accorder sur les risques acceptables. Dans de nombreuses décisions au sujet des risques, il ne s'agit pas de choisir entre des alternatives certaines ou risquées, mais plutôt entre des alternatives qui, toutes, sont risquées. Toute mesure préventive comporte des risques, aussi bien en relation avec ce que l'on fait qu'avec ce que l'on omet de faire. La peur est un signe et, lorsqu'il s'agit de signes, il n'est pas raisonnable de s'en désintéresser ni de les multiplier. Jusqu'à présent, nous n'avons pas réussi à articuler un concept ni une stratégie visant à produire ce qui devrait être un équilibre raisonnable entre le risque et la sécurité, de laquelle nous avons une idée archaïque. L'impression qui en résulte est que nous n'avons compris ni à quel point le risque est inhérent à nos sociétés, ni combien il est inutile d'utiliser un concept de sécurité qui a été formulé à d'autres époques. C'est pourquoi nos sentiments envers la peur sont particulièrement vulnérables. Le traitement de l'avenir incertain, dans ce que ce dernier a de dangereux, est l'une des conduites les plus difficiles à acquérir : nous sommes bien souvent craintifs sans raison suffisante et téméraires au-delà du raisonnable.

Pour certains auteurs classiques de la sociologie, tels Parsons ou Durkheim, l'incertitude avait une résonance négative, elle constituait une irrégularité qui devait être éliminée par une action assurant à nouveau la sécurité. De nos jours, une autre manière de penser est en train de se frayer un chemin : elle comprend l'incertitude comme l'élément qui rend possible cette souplesse et cette capacité d'apprentissage, si fondamentale pour une

société de l'innovation. Il est illusoire de penser que les incertitudes et les insécurités puissent être complètement connues et calculées. Étant donnée la complexité des systèmes sociaux, nous éprouvons de grandes difficultés lorsqu'il s'agit d'identifier et de réduire les insécurités. C'est pourquoi nous devons inventer une nouvelle culture de l'insécurité, une espèce de « troisième voie » entre l'aversion pour le risque et la témérité, une voie qui explore la possibilité de récupérer un équivalent fonctionnel de la sécurité complète révolue, sous la forme de la construction de la confiance, de la régulation et de la coopération.

S'agissant de sociétés complexes, où tous les éléments sont en étroite interrelation, le grand problème est de savoir de quelle façon nous pouvons nous protéger de notre propre irrationalité. Les enchaînements catastrophiques dont nous devons nous protéger ont leur origine dans notre propre irresponsabilité, qui consiste à craindre trop ou trop peu. Dans le cas de la crise économique, par exemple, ceux qui géraient les innovations financières auraient dû avoir davantage peur, et la méfiance des agents économiques, actuellement, repose sans doute sur le fait que leur peur est excessive. Pour le dire en termes plus abstraits, nous devons certainement généraliser une régulation *ex ante*, qui permette de prévenir ce qu'il n'est pas possible de guérir, d'anticiper plutôt que de réagir, d'empêcher plutôt que corriger, comme nous le faisons trop aujourd'hui. Et parce que les peurs ne peuvent pas être complètement éliminées, nous avons besoin de nouvelles stratégies pour les gouverner. C'est le rôle des institutions et c'est l'une des fonctions d'un bon gouvernement : engendrer de la confiance et de la prévisibilité, empêcher que la peur ne se transforme en panique ou que l'audace ne favorise l'irresponsabilité.

Les sociétés contemporaines sont confrontées au problème crucial de savoir comment déterminer à nouveau la relation entre risque et sécurité. La recherche de procédés permettant de gérer les risques de manière efficace et socialement acceptable est devenue une tâche d'intérêt tout particulier tant pour la réflexion politique que pour la *praxis* de la gouvernance.

Quel rôle la politique peut-elle jouer dans ce contexte ? Plus concrètement, de quelle innovation politique a besoin une société qui dépend énormément des innovations techniques mais qui est également consciente

de ses effets indésirables, en termes écologiques, économiques et sociaux, ou en ce qui concerne les valeurs de liberté et de justice ?

Dans notre imaginaire collectif, la technique apparaît comme une menace potentielle. Cette suspicion trouve son origine dans le fait que, il n'y a pas si longtemps, la droite aussi bien que la gauche concevaient la technique comme une réalité solide, au succès incontestable. Certains espéraient que les affaires politiques allaient être réglées, voire disparaître, grâce à la clairvoyance des experts et à l'exactitude de leurs procédures, alors que d'autres déploraient ce processus de dépolitisation technocratique, qui allait se traduire à leurs yeux en termes de contrôle, de manipulation, de destruction et d'homogénéisation. Dans tous les cas, ces considérations reposaient sur un même présupposé, sur l'idée que cette technicisation du monde était inéluctable. Pour ne citer qu'un cas exemplaire de cette prémonition pessimiste, souvenons-nous qu'on a pu annoncer (Lane) que nous étions au début d'une ère nouvelle, où les connaissances scientifiques allaient réduire la signification du politique.

La réalité est bien différente aujourd'hui. À côté des techniques qui ont été bénéfiques, il y a toutes celles qui ont échoué. Certaines situations nous ont fait prendre de plus en plus conscience de l'existence de risques produits par l'être humain, toujours plus importants et hors de notre contrôle. Les déchets toxiques dans le golfe du Mexique, la crise économique causée en bonne partie par l'échec de ces dispositifs technologiques sophistiqués que sont les produits financiers, le réchauffement climatique induit par notre modèle de développement sont non seulement des désastres aux graves répercussions sociales mais aussi, et d'abord, des échecs technologiques retentissants. Au vu de tels échecs on pourrait conclure que les technocrates se trompaient, mais également que se trompaient ceux qui craignaient les succès de la technique et pas seulement ses échecs.

Ce qui est intéressant dans ce bouleversement de l'histoire, c'est qu'il a radicalement modifié notre façon de comprendre l'articulation entre politique et technologie. Ni la droite technocratique ni la gauche néo-marxiste des années 60 et 70 n'avaient pensé que le renouvellement de la politique pût un jour naître de l'échec de la technique. Au contraire, elles imaginaient plutôt l'ascension triomphale de la technique, quoi qu'il advienne, pour le bien ou pour le mal, qu'on la célèbre ou qu'on la craigne. Alors qu'aujourd'hui la

critique de la technocratie se trouve dépassée par le constat que nous disposons de techniques plutôt médiocres et d'une politique insuffisamment active, comme en témoignent les diverses demandes en faveur d'une intervention plus forte de l'État. Nous espérions que la politique allait nous protéger du pouvoir de la technique et, désormais, il s'avère que la politique est requise pour résoudre les problèmes engendrés par la faiblesse de la technique.

Loin de transformer la politique en un anachronisme, la technique, ou plutôt ses échecs retentissants et ses risques potentiels, a renforcé le prestige de la politique, dont on espère à présent qu'elle pourra nous procurer ce que d'autres instances n'ont pas réussi à fournir. C'est pourquoi il n'est pas exagéré d'affirmer que la gestion de ces risques peut être une nouvelle source de légitimation de l'action politique (Czada). C'est une autre histoire de savoir si la politique réussira à exercer cette responsabilité, et si elle disposera des instruments nécessaires à cet effet.

Nous assistons donc au retour de la politique, sous trois formes fondamentales : retour de l'État, réappropriation de la logique politique et, enfin, exigence de gestion démocratique des risques. Examinons brièvement chacun de ces points.

Nous constatons d'abord que des catastrophes comme les crises financières ou environnementales dessinent le contour d'une nouvelle forme d'action étatique régulatrice. Alors que le tournant néolibéral avait imposé l'idée d'un retrait de l'État, la conscience progressive des dangers de la civilisation technologique pousse l'État à assumer de nouvelles tâches, bien que ce soit dans un contexte très différent de celui dans lequel il était habitué à agir souverainement. À ce stade, il convient de ne pas se laisser leurrer par ce que nous pourrions appeler l'illusion d'optique néo-keynésienne : l'État qui revient n'est pas un riche État souverain mais plutôt un État endetté et qui a besoin de coopération. Plus tôt nous comprendrons cette nouvelle réalité et explorerons ses possibilités, moins nous perdrons de temps à célébrer le fait que l'histoire nous a encore donné raison.

Si nous vivons un moment de repolitisation, c'est justement en raison du discrédit qui frappe les soi-disant experts. Ceux qui monopolisaient l'exactitude et l'efficacité ont échoué. Le recours à la science et à la technique pour mettre un point final aux controverses est devenu idéologiquement suspect. Le monde des experts s'est avéré aussi peu unanime que ne le sont



nos sociétés plurielles. Tout cela signifie que nous sommes en train de rendre au système politique le pouvoir de redéfinir la situation, que nous avons une possibilité inédite de récupérer la politique, c'est-à-dire l'art de transformer notre incertitude en décisions.

La gestion des risques, des dangers et des catastrophes, peut également être un élément de démocratisation. Un monde plus incertain n'a aucune raison d'être moins démocratique que le monde disparu des certitudes, bien au contraire. L'évolution du mouvement écologiste en est un exemple frappant. Le discours écologique qui, dans les années soixante, relevait de l'épopée antiétatique, s'est transformé par la suite en une défense de l'État régulateur. Le fait même d'introduire la protection de l'environnement dans les tâches de l'État a ouvert une source de légitimation pour la politique régulatrice, alors que la légitimation de l'État du bien-être, axée sur la politique de redistribution, paraissait toucher à sa fin. Soumettre les risques technologiques à des procédures politiques formelles a fait pénétrer le conflit entre l'économie et l'écologie dans le système de gouvernement, et a contribué à ce que ce conflit n'ait plus rien de subversif ou de déstabilisant. L'essor des Verts, tout particulièrement en Allemagne, en est un exemple éloquent. Après un long débat, la faction qui préférait entrer dans les coalitions du gouvernement a fini par l'emporter sur celle qui plaidait pour un contrôle extérieur du pouvoir. Ce que certains ont appelé « la guerre civile écologique » autour de l'énergie nucléaire n'a pas réussi à déstabiliser les autorités politiques de la République Fédérale d'Allemagne, comme beaucoup le craignaient ou le désiraient. Les écologistes, qui au début des années 80 parlaient d'abolir le monopole étatique de la violence, ont fini par reconnaître, en l'an 2000, que leurs objectifs ne pourraient être atteints que par le biais de la politique et du droit.

On peut donc parfaitement affirmer qu'alors que les anciennes catastrophes pouvaient déboucher sur des états d'exception antidémocratiques, les conflits de la *société du risque* ont contribué à la démocratisation de la société et ont inauguré une culture politique du dialogue et de la résolution des conflits. Notre manière de concevoir la façon d'affronter les dangers dans une société démocratique se distingue clairement de la licence autoritaire que s'octroie le souverain pour résoudre les situations exceptionnelles. Les dangers de la *société du risque* n'exigent pas un état d'exception

dans le sens traditionnel du terme. Ils exigent plutôt la mise en œuvre la plus complète, dans la gestion des menaces, de la normalité démocratique. Dans une démocratie, il y a occasionnellement des situations d'exception et nous souhaitons qu'elles soient gérées de manière à pouvoir revenir à la normalité. Pour ce juriste réactionnaire que fut Carl Schmitt, en revanche, l'état d'exception n'apparaît pas avec la catastrophe mais dans le combat contre cette dernière. Pour Schmitt, c'est le pouvoir suprême qui décide souverainement s'il y a, ou non, état d'exception. Ce qui est en jeu ici est davantage qu'une simple nuance théorique : ce qui distingue la gestion démocratique des catastrophes présentes de la souveraineté autoritaire, c'est précisément le souci de la normalité démocratique.

Nous nous trouvons, par conséquent, devant un étrange paradoxe : la politique ne s'est pas renforcée grâce à la perfection de la technique mais plutôt par l'échec de celle-ci. La technique a besoin, plus que jamais, de la régulation politique. Les avancées de la science ont élargi le territoire du politique dans la mesure où elles ont produit de nouvelles exigences normatives et de régulation. Lorsque les échecs de la technique sont perçus comme de graves menaces pour les droits des citoyens, nous exigeons de la politique qu'elle assume la responsabilité de créer les conditions qui permettront à la société de faire face à de telles conséquences. Sans les ressources de la légitimation démocratique et d'États qui fonctionnent correctement (sous la forme, aujourd'hui, de la gouvernance globale), il n'y a aucune manière de faire face aux insécurités, aux dangers et aux accidents que les technologies modernes engendrent.

Nous pensions autrefois que tous les problèmes auraient, à l'avenir, une solution technique. Notre approche est aujourd'hui inverse, et beaucoup plus modeste : nous pouvons être raisonnablement certains que les problèmes engendrés par la technique seront résolus politiquement, ou qu'ils ne trouveront jamais de solution.

## BIBLIOGRAPHIE

BECK U., 2006, "Living in the World Risk Society", *Economy and Society*, 35/3, p. 329-345.

- CZADA R., 2000, „Legitimation durch Risiko. Gefahrenvorsorge und Katastrophenschutz als Staatsaufgabe“, *Politische Vierteljahresschrift* 31, p. 319-345.
- LANE R. E., 1966, “The Decline of Politics and Ideology in a Knowledgeable Society”, *American Sociological Review* 31, p. 649-662.
- SUNSTEIN C. R., 2005, *Laws of Fear. Beyond the Precautionary Principle*, Cambridge, Cambridge University Press.
- WILDAVSKY A., 1988, *Searching for Safety*, New Brunswick/Oxford, Transaction Books.