

LA SOCIÉTÉ DU RISQUE, UNE CHANCE POUR LA DÉMOCRATIE

Jean-Gustave Padioleau

Gallimard | *Le Débat*

2000/2 - n° 109
pages 39 54

ISSN 0246-2346

Article disponible en ligne l'adresse:

<http://www.cairn.info/revue-le-debat-2000-2-page-39.htm>

Pour citer cet article :

Padioleau Jean-Gustave, La société du risque, une chance pour la démocratie,
Le Débat, 2000/2 n° 109, p. 39-54. DOI : 10.3917/deba.109.0039

Distribution électronique Cairn.info pour Gallimard.

Gallimard. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

Jean-Gustave Padioleau

La société du risque, une chance pour la démocratie

Toute action, individuelle ou à plusieurs, privée ou publique, est *risque*. Ce lieu commun est loin d'être simple, et singulièrement à notre époque. Quitte à aller à contre-vent d'opinions populaires, d'humeurs idéologiques intransigeantes et de groupes d'intérêts, entre autres, académiques, cet essai s'ouvre sur une vision, à dessein traditionnelle sinon originelle, du risque.

Un phénomène à deux faces

L'esprit du temps conformiste nous abuse : des publicistes, des gouvernants, des orthodoxies universitaires, des groupes d'intérêts, des courants idéologiques, des opinions communes promeuvent des visions *très particulières* du risque réduites à des éventualités de pertes, de nuisances, de catastrophes contre lesquelles on doit se prémunir. Des « complexes » nationaux ou cosmopolites, lucratifs ou philanthropes, de l'in-

dustrie du risque et de la sécurité, évoquant les complexes militaro-industriels dont on faisait grand cas il y a peu de temps encore, prospèrent en jouant avec des visions négativistes du risque.

Certes, l'expérience du risque recouvre des phénomènes négatifs de dommages, de dangers. Les armateurs génois auxquels est attribuée l'expression du risque ne les ignoraient pas quand ils finançaient des expéditions au long cours. Avec non moins de force, les entrepreneurs de cette grande République associaient le risque à une autre éventualité : le gain. Le monde des affaires, rappelle Kenneth Arrow, prix Nobel d'économie, dans un article fondateur des années soixante, œuvre dans un univers de risques, et nombre de stratégies des firmes tentent de s'y soustraire — serait-ce au prix d'en violer des

Les principales idées de cet essai ont fait l'objet d'échanges avec les participants du séminaire interministériel « Conduite de l'action publique » organisé par la Direction générale de la fonction publique au cours de l'année 1998 et dirigé par Véronique Chanut. La persuasion amicale de Véronique Hespel n'est pas étrangère à sa mise en forme.

principes constitutifs, comme celui de la concurrence — ou d'en jouer.

Les entrepreneurs, « ces gens à gages incertains », selon la belle formule de Richard Cantillon, représentent une figure type du risque, évoqué en ces termes par Jean Baechler : « Il doit avoir un tempérament de joueur, capable de tenter sa chance et sachant tout risquer au bon moment, de joueur de poker plutôt que d'adepte de la roulette, parce que dans le poker le joueur peut construire une stratégie tenant compte du hasard des cartes et des supputations qu'il peut faire sur les stratégies de ses adversaires. Il doit avoir un coup d'œil et développer au plus haut point la capacité à saisir les lignes directrices d'une situation complexe et à percevoir les chances de profit qu'elles réservent. Il doit avoir des dons pour la stratégie en sachant formuler les projets, bâtir des plans à long terme, prévoir et prévenir les obstacles et les oppositions, adapter une stratégie à une situation toujours changeante. Il doit, enfin, avoir de la fermeté et de la force d'âme, être capable d'encaisser les coups, de rebondir après un échec, de maintenir le cap dans la tempête. » Certes, le phénomène du risque ne peut être réduit à l'image de l'entrepreneur, bien que « toutes ces qualités et ces défauts, ces vertus et ces vices ne soient ni plus ni moins ceux de l'agir et de l'homme d'action en général. Agir, c'est poursuivre des fins à travers des obstacles¹ ».

Bref, le risque est à double face, *janusien*, un phénomène à *double ressort*. Le risque englobe des éventualités, fluctuantes, positives et négatives. Dans le maelström de l'action, l'*homo riscus*, d'un côté, devine, estime des balances d'avantages et d'inconvénients probables d'options, et, de l'autre, il juge de prendre ou de ne pas prendre des risques. Cette nature dualiste du risque, constituée d'estimations positives et

négatives, n'échappe pas à vous et à moi quand nous jugeons des individus, des hommes politiques, des firmes ou des États lorsqu'ils prennent des risques. Eu égard aux circonstances, nous sommes sensibles aux avantages des prises de risques ou aux pertes éventuelles, ou bien encore nous nous en remettons à des potions de mixages d'estimations de pertes et de gains.

Ces propos simples corrigent l'arbitraire réductionniste et négativiste des idéologies et des « complexes » masquant et censurant sa nature positive et valorisée. Cependant, à bien y regarder, les représentations négativistes du risque nécessitent, pour être un tant soit peu plausibles, la présence active et concurrente de prises de risques perçues comme positives. Tout bonnement, les promoteurs du négativisme peuvent se faire valoir parce que des citoyens, des firmes, des groupes professionnels, des États prennent des risques dans l'attente de découvertes, de progrès et de gains individuels ou collectifs. Le fonds de commerce des antinucléaires émerge et se développe suite à des entreprises de prise de risques soucieuses d'« indépendance nationale », d'énergie « propre » et « à bon marché ».

Cette conception traditionnelle et dualiste du risque évite de le réduire à des questions d'assurance et de sécurité. Il faut y voir, à l'instar du prix Nobel d'économie Amartya Sen, une question non moins fondamentale dans les sociétés libérales démocratiques du droit à prendre des risques, pour atteindre des buts et des biens communs ou personnels².

Nos sociétés post-modernes sont radicalement des « sociétés du risque », quitte à reprendre

1. J. Baechler, *Le Capitalisme*, t. II, Paris, Gallimard, 1995, pp. 86-87.

2. A. Sen, « The Right to Take Personal Risks », in D. Maclean (sous la direction de), *Values at Risks*, Rowman, Totowan (N.J.), 1986, pp. 155-171.

l'étiquette popularisée par les essais d'Ulrich Beck et d'Anthony Giddens³. La perspective de la société post-moderne du risque soulève, en effet, des problèmes généraux et délicats de la légitimité des preneurs de risques, de la répartition des risques — autorités publiques, marché, société civile, individu —, de la distribution des « dividendes », aurait pu dire Pierre Massé, ou, à l'inverse, des dégâts, de l'imputation d'effets externes à des tiers, en particulier négatifs, et propices à des actions collectives privées ou publiques. Comme nous le verrons, le cadre d'analyse de la société post-moderne du risque traduit des catégories habituelles de production, de distribution et de redistribution de biens ou de services publics ou collectifs en termes de production, de consommation et de régulation des risques. La formule mère du risque constitue un paradigme pour la nouvelle action publique à l'écart des jeux sans fin de ping-pong, de divertissements idéologiques, marché / État, public / privé.

La figure du risque

Assurément, des risques, par exemple en matière de résistance des matériaux, possèdent des attributs objectifs résultant de propriétés physiques et techniques. Économistes et professionnels de la statistique codifient des notions abstraites d'incertitude, de risque ou d'aléa. Ces évidences n'oblitérent pas la qualité de phénomène social du risque. Les risques s'insèrent dans des activités concrètes et institutionnalisées et dans des conjonctures historiques. Pour s'en tenir à un exemple, les phénomènes du risque nourrissent l'invention de l'assurance ; en retour, l'ingéniosité quotidienne des techniques assurancielles transforment les champs et les représentations des risques boursiers et financiers.

Dessignons à grands traits la figure du risque

pour éviter les équivoques. Premier trait : le risque correspond à des estimations de la venue de phénomènes désirables (croissance économique, découvertes scientifiques) ou indésirables (dangers, catastrophes, guerres, pertes en tous genres). Ces phénomènes avantageux ou maléfiques ne relèvent ni de la génération spontanée ni de l'Immaculée Conception. Ils sont attribués à des causes et à des responsabilités physiques, sociales ou politiques, susceptibles d'avoir des conséquences souhaitables (bien-être économique ou social, espérance de vie) ou préjudiciables (dommages, victimes, insécurités).

Par suite de ce cadre de raisonnement probabiliste, les estimations des phénomènes, des causes et des conséquences invitent à des actions éventuelles, qu'elles soient individuelles ou collectives, publiques ou privées. De telles actions, par l'intermédiaire d'activités de prévision, de prévention, de précaution, de réparation, promettent de régler, autant que faire se peut, des problèmes de risques — développer les avantages attendus, réduire, éliminer, couvrir les dommages éventuels.

L'essor de la croissance française des « Trente Glorieuses » représente un phénomène de risque. Des acteurs — en première ligne des élites modernistes de l'État keynésien jacobin, du Commissariat général au Plan, de la Datar, de ministères — perçoivent des chances pour le bien-être national dans le développement éco-

3. Les écrits sur les risques abondent. Entre autres, nous sommes redevables aux analyses et réflexions d'U. Beck, *Risk Society, Towards a New Modernity*, Londres, Sage, 1992 ; *Democracy without Enemies*, Cambridge, Polity Press, 1998 ; U. Beck, A. Giddens, S. Lash, *Reflexive Modernization*, Cambridge, Polity Press, 1998 ; Fr. Ewald, *L'État-Providence*, Paris, Grasset, 1986 ; J.-L. Fabiani, J. Theys (sous la direction de), *La Société vulnérable*, Paris, Presses de l'E.N.S., 1987 ; O. Godard (sous la direction de), *Le Principe de précaution dans la conduite des affaires humaines*, Paris, Éd. de la Maison des sciences de l'homme, 1997 ; N. Luhmann, *Risk : A Sociological Theory*, Berlin, de Gruyter, 1993.

nomique sans pour autant être insensibles aux réactions sociales d'individus et de groupes rendus inquiets par la modernisation (paysans, petits commerçants). En effet, au vu d'enquêtes ou de sondages, des opinions apparaissent à l'époque favorables « au progrès », en même temps qu'elles éprouvent des inquiétudes face à l'avenir et qu'elles valorisent la sécurité du *statu quo*, voire du passé.

À sa manière, la rhétorique de M. Cohn-Bendit témoigne d'une prise de conscience de la nature dualiste, positive et négative, du risque collectif. Sans fard, ce discours tribunitien insère l'Union européenne, la « globalisation » et les futurs des États-providence dans des figures de risque. Sur la scène internationale, il revient à un sociologue de renom, Anthony Giddens, le conseiller inspiré de M. Tony Blair et faire-valoir malin de la « Third Way » appréciée par MM. Clinton, Blair et Schröder, de dessiner une doctrine du risque, étrangement passée sous silence par nos critiques hexagonaux... Sensible jusqu'alors aux images négativistes du risque, le directeur de la London School of Economics découvre depuis peu les faces de Janus du risque⁴. La « grande transformation » en cours de l'économie mondiale, pour reprendre le titre d'un ouvrage célèbre de Karl Polanyi, s'accompagne de périls mais, s'empresse d'ajouter Anthony Giddens, elle offre des paris, des opportunités de bien-être individuel et collectif. À condition de savoir jouer — et bien. La « Third Way » est tout à fait janusienne : courons des risques.

En contrepoint, le « socialisme » hexagonal de M. Lionel Jospin n'est pas moins sensible au risque — à une différence près, qui n'est pas mince. L'orthodoxie de la gauche officielle respecte plutôt le conformisme des visions négativistes du risque. À tort ou à raison, les dangers, les catastrophes imaginées de la nouvelle écono-

mie globalisée tracassent en première ligne le gouvernement de M. Jospin en quête de mesures de sécurité face au risque. Un tel contexte d'anxiété prédispose plus l'orthodoxie « socialiste » à réagir qu'à être pro-active — prendre à bras-le-corps le pari janusien du risque, et à confesser au vu de tous dans un bel élan de candeur défensive « *What can I do?* ». Ce défaut de volonté ouvre, sans doute, au « socialisme » à la française le chemin de Canossa vers la conformité d'une « Third Way » éminemment discutabile.

La société post-moderne du risque

Reconnaissons que le label de « société du risque » est très équivoque, lorsque, à la suite des travaux pionniers du sociologue germanique Ulrich Beck, il devient synonyme de dommages et de dangers. Familier des mouvements sociaux écologiques, sensible aux courants d'opinion comme celui de la « disparition de la forêt allemande », amateur de débats publics avec les philosophes-sociologues Jürgen Habermas et Niklos Luhmann, Ulrich Beck privilégie les problèmes de nuisance et de catastrophes environnementales. *De facto*, ces objets, au demeurant bien analysés, entraînent vers des conceptions négativistes du risque. Une analyse fort simple de la société du risque permet de corriger ce biais.

La société post-moderne du risque conjugue deux principes radicaux. Tout d'abord, l'action instrumentale y règne, guidée par la volonté de réaliser efficacement des objectifs. Le monde contemporain dispose d'un portefeuille peu commun de capacités et de ressources pour agir — des connaissances, des technologies, des fi-

4. A. Giddens, *The Third Way*, Cambridge, Polity Press, 1998.

nances, des populations instruites. Avec allant, le déclin de croyances fatalistes ou déterministes, l'affaiblissement de traditions sociales, culturelles et religieuses, l'essor de nouvelles représentations flexibles et instables de la « Vie », de la « Nature », et de l'« Univers » autorisent et légitiment l'action instrumentale tous azimuts. En second lieu, l'agir instrumental de la société post-moderne s'éprouve au cours d'expériences pratiques et réflexives. La mise en scène, la représentation, le spectacle de l'action appartiennent à l'univers de la décision ou, si l'on préfère, du choix, se prêtant à des calculs de risques positifs et négatifs en vue de les maîtriser.

En deux mots, au fil des époques moderne et contemporaine, le phénomène du risque s'installe au centre des sociétés post-modernes par suite, entre autres, des progrès scientifiques, techniques et de leurs modes de raisonnement probabilistes propices, d'un côté, aux prises de risque et, de l'autre, soucieux de maîtrise. De même, l'installation et l'épanouissement du libéralisme politique actionné par un individualisme responsable garantit le droit aux prises de risque et délimite des obligations. De leur côté, la reconnaissance de la pleine légitimité de l'entrepreneur, les réussites de l'économie de marché et de la libéralisation des échanges matérialisent l'intérêt des prises de risques. Plus proche de nous, l'ampleur des phénomènes de complexité — les entrelacs d'interactions — et d'interdépendance dans les sociétés contemporaines multiplie l'étendue et la diffusion des risques.

À ces phénomènes s'ajoute une originalité dont l'actualité témoigne tous les jours. Les sociétés post-modernes produisent, « manufacturent », aime dire Anthony Giddens, des chances de dysfonctionnements, de dangers, de dommages, bien que, dans un même élan, les dyna-

miques qui les activent valorisent les prises de risques. Nombre de risques — en particulier négatifs — ne peuvent être imputés à des facteurs exogènes — la « Nature », la « fatalité » —, mais surviennent à la suite des développements endogènes de progrès de toute farine. L'allongement de l'espérance de vie provoque la croissance mécanique de la maladie d'Alzheimer. L'imagination créative des financiers démultiplie l'occurrence des bulles boursières. L'énergie nucléaire rend service, mais ses exigences apparaissent à d'aucuns infernales.

La société post-moderne du risque se distingue, en effet, par quelques traits, dont, au premier chef, l'hégémonie d'une représentation collective de l'omniprésence généralisée des prises de risques. Des problèmes pressants, inédits, dérangeants, voire inquiétants, soulevés par des innovations financières, par des recherches génétiques, par des avant-gardes sexuelles ou culturelles perçues comme « dangereuses », concrétisent et activent cette représentation collective. Cette dernière est d'autant plus énergique et persuasive qu'elle se nourrit de sentiments pratiques de ne pouvoir s'en remettre à des panoplies de réponses traditionnelles aux problèmes (Églises, État-providence, keynésianisme, croissance, progrès scientifico-technique), de ne disposer que d'un petit nombre de réponses mais souvent incertaines et ambiguës — libertariennes, communautaristes, etc., ou, faute de mieux, de se consoler en appelant à la rescousse les médecines de confort du moralisme artificieux de l'éthique, de l'humanitaire et *tutti quanti*.

Cette triple conjonction de l'abondance des prises de risques, des problèmes soulevés et de l'expérience de réponses floues et branlantes rend omniprésente la société post-moderne du risque. Tout spécialement, sous le visage de représenta-

tions vécues et quotidiennes d'anxiété, d'insécurité, de menaces et de dangers, bien que sans états d'âme, nous exploitons et profitons des prises de risques. Sans verser dans l'outrance, la société post-moderne du risque est un phénomène général à l'œuvre⁵. Des rhétoriques populaires du risque persuadent du bien-fondé des conduites individuelles, y compris les plus personnelles — les identités sexuelles, l'impérialisme des préférences individuelles, subjectives, relativistes et mobiles. Les conduites collectives n'y échappent pas. Mariage et famille s'éloignent de la figure de l'engagement pour embrasser celle des essais et erreurs, le visage de l'entreprise probabiliste et du contrat d'assurance. Andy Grove, l'universitaire-fondateur d'Intel, ramasse en une formule la condition de la firme post-moderne et des marchés, condamnés à être « paranoïaques »⁶.

Cette apostrophe d'Andy Grove est tout à fait étrangère à la psychiatrie. Andy Grove, scientifique de Stanford, popularise une découverte majeure du siècle, la théorie des jeux : tout est stratégie. L'*homo strategicus*, assimilé par von Neumann, génial inventeur de la théorie des jeux, au joueur de poker, règle sans cesse ses conduites au vu des conduites réelles ou anticipées des autres joueurs. L'*homo strategicus* soupèse des chances, se met à la place des adversaires, tente de prévoir les coups et de faire des coups. L'*homo strategicus* possède au moins une croyance stable : gagner et se couvrir. Dans la même foulée, les interdépendances et concurrences entre les pouvoirs locaux, nationaux et cosmopolites (Union européenne, Organisation mondiale du commerce, etc.) soumettent les autorités publiques à l'obsession de la discipline froide du « tout-stratégie ».

Il va sans dire, l'audience et l'assurance de la représentation de la société du risque fluctuent. Durant les « Trente Glorieuses », les volontés de

prises de risques imprègnent d'autant plus l'action collective, privée ou publique, que les chances de gains apparaissent fortes et celles de pertes faibles, ou maîtrisables et repérables. Les succès rapides assurent la reproduction des conduites. Pour la plupart, élites et opinions croient dans les bienfaits de la croissance économique et du développement social, ils valorisent des progrès scientifiques et techniques, ils imaginent avec assurance un avenir meilleur, et l'esprit du temps fait confiance aux compétences et à la rectitude de l'État jacobin pour prendre en main et régler les problèmes, sans faire l'impasse sur le confort de disposer et de distribuer des ressources budgétaires florissantes. « Dans les années soixante, témoigne un artisan de la Datar, nous pouvions nous permettre d'être relativement indifférents aux conséquences de nos choix. Toute erreur commise était pratiquement gommée soit par la richesse vraie, c'est-à-dire la croissance, soit par la richesse apparente, c'est-à-dire l'inflation créée le lendemain⁷. »

Las ! Ces conditions exceptionnelles de prises de risques se font rares. En effet, des mécanismes essentiels et généraux prédisposent les phénomènes de risques à des représentations instables. Contingence et risque sont indissociables. Les manifestations, les causes, les conséquences apparaissent toujours probables — plus ou moins. Les manifestations de l'effet de serre sont capricieuses ; seuls de vrais croyants devinent avec assurance les destins des O.G.M. (organismes génétiquement modifiés) ; les trajectoires des systèmes de retraites ne sont guère linéaires.

5. Ce thème est au centre des essais brillants de L.M. Friedman, *The Republic of Choice*, Cambridge, Harvard University Press, 1990 ; *The Horizontal Society*, New Haven, Yale University Press, 1999.

6. A. Grove, *Only the Paranoid Survive*, New York, Bantam Doubleday, 1996.

7. J. Voisard, in *Pouvoirs locaux*, 1994, n° 17, pp. 15-16.

Justement, dans ces contextes d'incertitudes, d'ambiguïtés, les risques s'éprouvent à l'aide de calculs pratiques estimant les chances d'occurrence, l'ampleur des dommages et des bénéfices. Des calculs pratiques inspirés par des valeurs (souveraineté, justice) et des sentiments (sensibilités écologiques), bricolés à la lumière d'expériences ou à coups d'essais, d'erreurs et d'imitations (modèle rhénan / américain), systématisés par les savoirs des techno-sciences et par des expertises de corporations (actuaire, auditeurs, évaluateurs). Contingences et calculs dévoilent ou laissent poindre des marges d'action individuelles ou collectives, variables, plus ou moins robustes, pour tenir sous contrôle les risques.

Toutes ces activités correspondent à des *représentations sociales de jugement* — c'est-à-dire d'opinions fondées sur des connaissances et de bonnes raisons, plus ou moins incertaines et ambiguës. Individus et groupes interprètent les migrations de populations eu égard à leurs expériences de vie quotidienne, les risques de chômage en fonction de leur position dans le cycle de vie. Les uns et les autres jaugent les inconvénients et les avantages à l'aune d'intérêts et de « représentations du monde » — l'opportunisme, la solidarité, le fatalisme ; ils apprécient aussi la conformité des actions au respect de principes (citoyenneté, état de droit).

Les risques se prêtent souvent à des interprétations concurrentes et fragiles, génératrices de débats qui les façonnent et les transforment. Au cours de luttes des majorités et des minorités tentent de promouvoir ou d'imposer des images du risque de la chasse ou des *fast-food*. Tout spécialement, l'idée d'actions éventuelles et les formes publiques ou privées qu'elles peuvent revêtir actionnent ces entreprises d'influence ou de domination. En retour, ces activités d'agit-

prop ou de coulisse, derrière des paravents, mobilisent des divergences, donnent naissance à des conflits entretenant la quasi-mise en examen sur les agendas politiques des fonds de pension, des autoroutes, du nucléaire, du tabac.

Le double risque

La perspective d'actions éventuelles et l'omniprésence de jugements sociaux installent le phénomène du risque au cœur du politique. D'une manière fondamentale. Les risques relèvent-ils de l'action individuelle, de l'action collective privée, mutualiste, par exemple, ou publique? Concrétisons : au cours du cycle de vie, les citoyens rencontrent et prennent des risques. Par exemple, poursuivre des études se révèle un investissement excessif si les structures et les politiques de l'emploi ne répondent pas aux offres de qualification. Des sociétés politiques acceptent en échange de contraintes et de contributions fiscales que l'État-providence remédie à ces décalages ; d'autres préfèrent s'en remettre à des assurances privées. Autre exemple : des alliances coopératives de petites et de moyennes entreprises dans les districts industriels de l'Italie rouge permettent de faire face aux opportunités et aux pertes des marchés d'outre-mer. Ou bien encore : lors de l'ouverture des frontières au libre-échange commercial, les États-nations prennent des risques. De telles décisions parient sur les bénéfices attendus de l'internationalisation des échanges. Mais les autorités n'ignorent pas que ces politiques commerciales entraînent des coûts probables d'ajustements structurels ou conjoncturels requérant en échange des couvertures, des assurances pour les compenser ou les prendre en charge. De fait, au cours de la décennie 1980-1989, une relation statistique forte lie les scores d'ouverture au libre-échange des

économies avec les volumes des engagements budgétaires des autorités publiques⁸.

Action individuelle, à plusieurs, privée ou publique, peu importe. Dans tous les cas de figure, le phénomène du risque conjugue deux types de risque génériques. Certains risques sont liés aux « objets », aux domaines, aux activités — la santé, l'urbanisation, l'énergie, les marchés. D'autres risques appartiennent aux décisions d'agir, ou de ne pas agir, et aux modes d'intervention, des risques de *praxis*⁹. En matière d'hygiène publique, s'en remettre à l'action individuelle des prises de risques par les consommateurs n'est pas sans inconvénients et avantages. Réagir ou ne pas réagir, faute d'accords internationaux, à des problèmes de protection ou d'exploitation du plateau continental correspond, dans les deux cas, à prendre des risques. De même, des controverses entourent le principe à la mode de précaution selon lequel les autorités peuvent prendre par avance des mesures d'interdiction, par exemple d'un produit, pour éviter des dommages potentiels, bien qu'il n'existe pas de preuves scientifiques faisant état de liens de causalité entre l'usage dudit produit et les dangers. Le principe promet, annonce des résultats, mais ses usages prédisposent aussi à la venue d'inconvénients et d'effets pervers comme celui, entre autres, du rejet d'innovation, ou à la création de nouvelles externalités — les réductions d'emplois, par exemple.

Dans ce cadre de référence, deux ressorts activent et règlent l'action : (1) la nature dualiste des avantages et des inconvénients des risques et (2) les types de risques-« objets » et risques de « praxis ». On pourrait représenter le jeu de ces deux dimensions sous forme d'un tableau. En colonnes figureraient les risques de praxis susceptibles d'être positifs (efficacité des mesures, satisfaction de clientèles ou d'électorats, confor-

mités à des principes) ou négatifs (coûts budgétaires, tracas de mise en œuvre). En lignes apparaîtraient les risques-objets positifs (bien-être social, efficacité) ou négatifs (nuisances, dangers). On pourrait y ajouter des flèches circulaires montrant la fluidité et la flexibilité des estimations.

Au regard du *Welfare State*, accroître l'égalité des chances est un risque-objet positif. Malgré des inconvénients de *praxis* (bureaucratisme, gaspillages), le risque de l'État-providence est perçu par d'aucuns comme positif. Considérons un autre cas de figure : l'alimentation biologique apparaît à des citoyens comme promettant des chances de longévité, mais contraindre une nation au « biologique » serait pour le moins coûteux au regard de la *praxis* publique. De même, des risques-objets et des risques de *praxis* affichent de tels inconvénients que, faute de mieux, des réponses fatalistes s'imposent — ainsi dans le domaine des imprudences liées aux sports extrêmes. À l'inverse, des mesures volontaristes, malgré les coûts de mise en œuvre ou d'impopularité, peuvent être promulguées — les pouvoirs publics décident la répression des imprudences. Qui plus est, les risques-objets et les risques de *praxis* circulent, pourrait-on dire. Des décennies durant, les autorités perçoivent dans l'usage du tabac une affaire de responsabilité individuelle ou reconnaissent ne rien pouvoir y faire pour le réduire. De nos jours, nonobstant des difficultés prévisibles comme celle de la création de marchés clandestins, l'interdiction de fumer apparaît comme une décision plausible et légitime.

8. Cette relation est formulée par Karl Polanyi dans *The Great Transformation* (1944), trad. franç., Paris, Gallimard, 1983. L'hypothèse est soumise à des tests empiriques par D. Rodrik, « Why do more open economies have bigger governments », *Journal of Political Economy*, 1998, vol. 106, n° 5, pp. 997-1032.

9. Ce phénomène est bien mis en évidence par N. Luhmann, *Risk, op. cit., passim*.

 La nécessité du politique

En vérité, d'une manière ou d'une autre, le risque janusien et les ressorts du double risque organisent pratiquement toujours l'action collective. Ces données manifestes n'échappent pas aux autorités publiques dont le lot quotidien est de faire face et de régler, à qui mieux mieux, des problèmes. À n'en point douter, cette condition n'est guère nouvelle. Toutefois, les problèmes types rencontrés par les sociétés post-modernes rendent encore plus sensibles l'actualité et l'ubiquité des phénomènes janusiens du double-risque.

Problèmes types

Les problèmes types des sociétés post-modernes révèlent quelques attributs caractéristiques et d'importance pour des actions publiques éventuelles. *Grosso modo*, nous pouvons isoler huit propriétés majeures. Avec raison, essayistes, observateurs, hommes de terrain ne manquent pas d'être sensibles à la *complexité* de la société post-moderne du risque. Cette complexité naît d'interactions croissantes entre des acteurs hétérogènes. Un préfet de la République ne commande plus « son » département. Bon gré, mal gré, il joue avec les intérêts de pouvoirs locaux et de l'État central ; des puissances transnationales interviennent, des *mass media* le surveillent, des mouvements d'opinion obligent d'être à l'écoute des quartiers et des pays. Les interdépendances des phénomènes et des activités agrandissent la complexité. Des groupes de pression s'attachent à vouloir réglementer le P.A.F. (Paysage audio-visuel français), quand, au vu de

tous, la téléphonie, l'informatique et la télévision convergent dans des réseaux planétaires. Par suite de la globalisation des échanges, le prix, en Charente, de la tonne de ciment, produit des plus banals, n'est pas insensible aux pressions des manœuvres commerciales des propriétaires de cargos à quai et de barges-usines arrimées au large de Hong-Kong¹⁰. L'eau n'est pas un simple problème de robinet ; les ressources hydrauliques appartiennent à une filière constituée d'une multitude d'intervenants entrelacés.

De même, les espaces de territorialisation sociale ou géographique des bénéfiques et des inconvénients de prises de risques perdent en homogénéité et en stabilité. L'extension du port du Havre (« Port 2000 ») s'accompagne, comme l'on dit, de retombées locales, mais, surtout, l'opération revendique des bénéfiques, incertains, pour l'ensemble du territoire national soumis à la concurrence des villes portuaires d'Anvers ou de Rotterdam.

En outre, les problèmes s'inscrivent dans des horizons temporels de termes variables et mal définis. L'idée de développement durable ne manque ni de pertinence ni d'attrait. Les analyses qui s'aventurent à donner des couleurs précises aux images du développement durable, si l'on nous permet cette expression parlante, « galèrent ». Tout un chacun éprouve, plus ou moins, des sentiments de responsabilité à l'égard des générations futures, sans pour autant être en mesure de mettre en forme des critères de responsabilité et, plus encore, d'arriver à des accords. De fait, les questions du développement durable s'entremêlent et les problèmes à résoudre se cumulent. Décider de mettre un terme à l'énergie nucléaire produit en cascade toute une flop-

10. H. Dumez, A. Jeunemaître, *The Cement Industry*, Londres, Mc Millan, 1999.

pée de problèmes inédits. Dans l'univers de la complexité, les « solutions » font rarement l'économie de la fabrication de nouveaux problèmes.

Cette complexité semble d'autant plus poisseuse que le monde du risque, rappelons-le, est celui de la *contingence*. En règle générale, les formulations précises et la stabilité des problèmes sont difficiles à atteindre. La police, jusqu'à une période récente, définit sans trop d'embarras « la » sécurité ; les clercs et les consultants, façonneurs de contrats locaux de sécurité, rivalisent dans l'offre d'un tarabiscotage sociologique de concepts de sécurité. Américains et Européens se veulent des hérauts de la protection de la vie privée, mais les négociations en cours montrent que « Bruxelles » et « Washington » ne partagent pas des représentations communes de la confidentialité attendue du commerce électronique.

Les actions éventuelles des pouvoirs publics s'insèrent dans des *contextes* d'activités *problématiques*. Des échéances électorales à répétition, des intérêts politiques pressés, des couvertures médiatiques provocantes, des événements comme des pollutions accidentelles enserrant l'action. Plus souvent, des sentiments contraignent à l'action. Des images de l'émigration ou de l'insécurité pressent d'agir « avant qu'il ne soit trop tard », des événements tragiques obligent à intervenir sur-le-champ, fût-ce au prix d'entraîner la banqueroute de fromageries. Dans d'autres cas, des risques perçus comme irréversibles — globalisation des échanges électroniques, « clonage » — requièrent d'agir, bien que l'on en ignore les effets ou les modes d'intervention appropriés pour y répondre.

La *précarité* n'épargne pas la société du risque. Des innovations surprennent par leurs bénéfices inattendus. La téléphonie mobile réduit les coûts d'infrastructures dans les pays en développement ; les bienfaits de recherches mo-

léculaires épatent (Prozac, Viagra). Des dangers — par exemple des phénomènes d'épidémies — disparaissent ou deviennent maîtrisables. La visibilité des problèmes fluctue. L'attention portée à l'effet de serre balance au rythme de la publication d'indicateurs et de tableaux de bord de l'atmosphère. Des risques diffus deviennent tout d'un coup voyants. La croissance du bâti dans les centres des villes, les aménités offertes aux automobilistes deviennent des facteurs de pollution urbaine. Les consommateurs découvrent des périls de l'alimentation industrielle.

En effet, la société post-moderne du risque est *une société à controverses* — au sens où les Anglo-Saxons parlent d'*issues*. L'innovation à tout vent au cœur de la société du risque prédispose aux débats et aux divergences collectives par suite de sa nouveauté surprenante et de coups portés au *statu quo* ou à des intérêts. Il y a une bonne vingtaine d'années, Peter Drucker annonce la « révolution » des fonds de pension. Le jugement du fondateur de l'art pratique du *management* n'exclut pas l'enthousiasme d'y voir un mode de démocratisation du capitalisme. À présent, des faits d'expérience (O.P.A., restructurations), des expertises universitaires ou de cabinets internationaux de consultants mettent en exergue des interprétations concurrentes et conflictuelles des rôles joués par les fonds de pension.

La société post-moderne devient éminemment « *réflexive* ». Ce trait fort contemporain préoccupe, parmi d'autres, Ulrich Beck et Anthony Giddens. D'une part, les risques et les choix pour y répondre font l'objet de questionnements continus et intenses, nationaux et cosmopolites. Les ressources d'enquête et de couverture des *mass media* s'élèvent, les *think-tanks* d'analyse prospèrent à Londres et à Washington, les cités scientifiques rivalisent, les organismes interna-

tionaux prennent la parole (protection des espèces), les mouvements humanitaires interviennent (Greenpeace), les comparaisons, le *benchmarking* entre les continents et les États-nations se développent (« Davos »). D'autre part, ces pratiques réflexives influencent ou transforment les risques et les actions éventuelles. D'origine nord-américaine, la contestation du projet d'accord multilatéral sur les investissements porté par l'O.C.D.E. (l'A.M.I.) entraîne sa mise au rebut. Laboratoires académiques, groupes de consommateurs, pouvoirs publics, campagnes de presse promeuvent et installent des normes sans précédent de sécurité alimentaire.

Ces phénomènes concourent à une inflation, voire à des spirales d'*inflation endogène de représentations collectives* agitant la société post-moderne du risque, représentations qui n'échappent pas à des dérapages — idées fausses, rumeurs, erreurs statistiques. En effet, la mise au jour, et en scène, de dangers plus ou moins stables crée des attentes d'intervention qui, mobilisant des images, occasionnent des requêtes multiples de « sécurisation » dans tous les sens (santé, emploi, loisirs, etc.). À l'inverse, des citoyens valorisent des représentations de prises de risques innovants (technologie, chirurgie, procréation artificielle, cybersexe, sports à hauts risques, etc.). Controverses, contingences, abondances de représentations incertaines et floues développent enfin *les opportunités des recours* à la *juridicisation* et à la *responsabilisation* pénale des preneurs de risques dont la presse fait grand cas. Une tendance intrinsèque à l'idée de risque, par suite de son compagnonnage avec des images de causes, de fautes, de responsabilités, bien que des corporations d'avocats et de juges ne soient pas insensibles aux intérêts qu'offre la juridicisation pour l'agiter.

Au vu de ces traits, on saisit combien *l'action*

publique devient une entreprise difficile. Au nom de quels fondements, comment agir si ces caractères enveloppent avec une intensité peu commune les domaines et les modes d'intervention de l'action publique dans la société post-moderne du risque? Ces questions, ces inquiétudes embarrassent d'autant plus lorsque les gouvernants et les gouvernés s'en remettent, ou appellent de leurs vœux des pratiques balistiques et arrogantes de l'action collective adaptées à des contextes relativement stables, ignorant, rejetant ou mettant de côté la nature dualiste du risque janusien et le phénomène du double risque. À l'inverse, s'en saisir permet d'entrevoir des actions publiques réalistes et d'esquisser les principes simples d'une pragmatique de gouvernement.

Une pragmatique agnostique

Catégorie pratique, naturelle pourrait-on dire, ou, si l'on préfère, banale, commune, la formule mère du risque janusien souligne des priorités de l'agir public post-moderne : une pragmatique agnostique centrée sur les problèmes de conduite de l'action. Cette dernière problématise les risques-objets et les risques de praxis. Ces phénomènes, quoi qu'en disent des idéologues et des techniciens, ne sont pas des données mais des artefacts discutables, des jugements relatifs produits par des idées, par des intérêts, par des panoplies de réflexes, d'instruments et d'outils. Ainsi, ce n'est qu'en apparence que les politiques d'aménagement du territoire apportent des « solutions » répondant à des problèmes. En réalité, souvent, elles taillent les problèmes pour les faire entrer dans les tiroirs des « solutions ». À bien y regarder, les pratiques fréquentes des administrations centrales et des docteurs en politiques publiques évoquent plutôt l'image de l'action allant des solutions aux problèmes... que la for-

mule réaliste des va-et-vient entre les problèmes et les réponses d'intervention.

Par définition, la formule mère du risque probabilise. L'agir individuel ou collectif agence des hypothèses, des conjectures, des estimations. Une étude pertinente ne probabilise pas les conséquences d'un projet unique d'infrastructure routière, elle met en parallèle plusieurs projets. Néanmoins, ces conjectures incertaines et évolutives ne sont pas en toutes circonstances soumises aux diktats de l'ignorance, du chaos et de l'aléa — tant s'en faut. Invoquer sans cesse l'incertitude, l'aléa ne manque pas de perversité. Par exemple, les mains des marchés sont en général bien visibles. L'objet de l'économie politique et des disciplines de la gestion n'est-il pas de découvrir des régularités, des règles et des standards de la conduite des affaires? En vogue dans des cercles de dirigeants et d'universitaires, la magie de l'incertitude permet, entre autres, d'expédier les travaux préparatoires d'analyse (« À quoi bon prévoir, si tout est incertain »), et de s'en remettre aux facilités de l'évaluation permettant en chambre, *a posteriori*, à des contrôleurs de jouer aux Fouquier-Tinville des preneurs de risques. Ces attitudes autorisent aussi à se soustraire à l'« ardente obligation », pour paraphraser Charles de Gaulle, du volontarisme de l'action et aux exigences de responsabilité.

La catégorie du risque janusien pragmatise l'action. Un tir groupé de traditions bureaucratiques, de réflexes friands de « solutions » technico-scientifiques, de recettes managériales, de croyances dans la divinité de l'« État » ou du « Marché » affecte de réduire l'action publique à un modèle d'*exécution balistique* suivant lequel des « décisions », et, qui en douterait, « rationnelles », évoquant des logiciels archaïques, prévoient et assurent les résultats escomptés. En face, la formule mère du risque dessine une vi-

sion pragmatique et robuste de l'action, qui ne prétend en aucune manière à l'originalité ou à la nouveauté. Entre autres, le risque janusien prévoit, s'attend à ce que l'action se déroule à coups d'essais, d'erreurs, de réussites annoncées ou surprenantes. Autrement dit, à coups d'apprentissages et de corrections. De même, les modes d'intervention ne sont pas *a priori* uniques, homogènes, mais, à l'occasion, différenciés, eu égard aux contextes où ils se déroulent.

Soit, à titre d'illustration, l'essor des échanges électroniques des biens, des services et des idées-« Internet ». Sans nul doute, les nouvelles technologies créent des risques. Les innovations des réseaux favorisent le commerce libre-échangiste et, partant, estime-t-on, la prospérité. En même temps, il y a des chances que ces nouvelles formes de commerce contribuent, entre autres, à enfreindre les droits des individus à la vie privée ou ceux des firmes propriétaires d'informations, voire développent les occasions de bonnes affaires pour des milieux interlopes. Dans ce contexte, les estimations de prise de risques et de leurs rapports réciproques sont loin d'être simples. Des groupes militants refusent toute prise de risque, quitte à bannir les transactions commerciales ; d'autres publics prescrivent des activités contraignantes de régulation publique des échanges ; des milieux d'affaires promeuvent des actions corporatistes productrices de codes déontologiques de bonne conduite entre acheteurs et vendeurs ; enfin, des accords contractuels et individuels peuvent permettre aux échangistes de négocier l'usage de données confidentielles.

Chacune des options insère et distribue des risques. Interdire les prises de risques associées au libre-échange commercial entraîne des conséquences socio-économiques (chômage), les réglementations publiques engendrent des coûts,

elles peuvent être inefficaces ou restreindre les chances d'innovation ; l'action collective privée est souvent laxiste ou proche d'activités de relations publiques ; l'option individualiste et contractuelle n'élimine pas des pratiques d'abus de confiance auprès de citoyens. Les gouvernants peuvent aussi décider de ne pas intervenir ou de s'en remettre à des autoréglementations professionnelles ou individuelles. Toutefois, en prenant ces décisions, les autorités annoncent et prévoient que, au vu de dysfonctionnements, des interventions publiques, à l'occasion graduées, s'exerceront. Dans ce cadre pragmatique, une architecture de régulations adaptatives cadre l'action publique.

La pragmatique du risque éclaire des problèmes de vie collective au cours desquels les protagonistes se disputent les imputations de la responsabilité publique ou privée. Voyons le cas Michelin. Cette entreprise, comme toute firme, est une institution de prise de risques. M. Édouard Michelin et sa famille, les actionnaires spéculateurs ou fidèles, le petit et le grand personnel de la manufacture n'en doutent pas. Titulaire et dépositaire de droits de propriété, l'entrepreneur Michelin court des risques en vue d'asseoir ou pour augmenter des parts de marché mais aussi, semble-t-il, pour répondre à des attentes de gains et de couverture d'opérateurs de prises de risques boursiers et financiers. Légitimement, le jeune dirigeant prend des décisions risquées dans l'attente de résultats positifs. Dans l'immédiat, les inconvénients des paris de M. Édouard Michelin atteignent en premier des « Bibendums » auvergnats qui, malgré leur mise — c'est-à-dire leur départ —, ont peu d'espoir de gains ultérieurs, y compris dans l'hypothèse où le jeu stratégique de M. Michelin s'avérerait gagnant. Acceptons ce dénouement : les prises de risques bénéficient à la manufacture,

aux actionnaires et aux salariés (dont, dans les deux cas, certains peuvent avoir rejoint Michelin après les prises de risques), à la région clermontoise, à la balance des échanges commerciaux. L'affaire Michelin concrétise des interrogations de la société post-moderne du risque : les droits et les obligations des prises de risques, leurs évaluations respectives, la répartition spatiale, temporelle, sociale des avantages et des inconvénients, les couvertures des prises de risques. Quels acteurs doivent les assumer ? Les réponses ne vont pas de soi. Certes..., mais le langage du risque janusien éloigne des ficelles de la foire d'empoigne des maquignons, distinguant les « bons » et les « méchants ».

La nouvelle frontière de l'action publique

Une panoplie d'acteurs (individus, groupes, firmes, collectivités locales, États, institutions internationales) sont susceptibles de prendre des risques, d'en profiter ou de les subir. La légitimité, la distribution des acteurs de prises de risques, l'allocation des avantages et des inconvénients nécessitent des choix, des décisions appartenant *au politique*. Des citoyens, des gouvernants, des lobbies valorisent des institutions, des pratiques privatives et marchandes de prises de risques, d'autres préfèrent les confier à des autorités responsables au nom des principes du libéralisme politique. L'État de Californie ne dissimule pas ses choix. Il « importe » de la main-d'œuvre à bon marché de chercheurs et d'ingénieurs, quitte à perturber les marchés du travail ; les crédits alloués aux activités répressives surclassent les dépenses de l'enseignement supérieur¹¹.

11. E. Schlosser, « The Prison Industrial Complex », *The Atlantic Monthly*, décembre 1998, pp. 51-77.

La mise en parallèle des options de prises, de couverture et de distribution des risques par une variété d'acteurs fait ressortir l'originalité et la distinction de l'action publique. Réduite à l'essentiel, cette dernière est constituée de *mandats d'autorité* régis par deux principes fondamentaux. Premièrement, des rapports asymétriques de domination définissent les liens entre gouvernants et gouvernés. C'est-à-dire le droit pour les premiers d'émettre des ordres et l'obligation pour les seconds d'y obéir. En second lieu, une distribution inégale de ressources spécifiques et de sanctions caractérise l'action publique. Tout spécialement, les autorités disposent de l'usage légitime de la force et de la contrainte.

Les traits d'exception (domination, contrainte) de l'action publique des mandats d'autorité exigent d'être justifiés par l'acte politique. Jacques Rueff, dans un beau texte méritant d'être lu dans les *establishments* partisans de tout bord, se félicitait de l'intervention du politique pour régler les prises de risques de la création de la Communauté économique européenne. Étrillant, au passage, l'obscurantisme de la tromperie d'un « marché » imaginaire, « manchestérien » précise-t-il, entretenant la confusion entre le « laisser-passer » et le « laisser-faire » des échanges et reprise par les communiqués de M. Seillière, Jacques Rueff décrit en contrepoint le « marché institutionnel », soumis à la discipline du politique. Celui-ci, ajoute-t-il, est « l'aboutissement », « le couronnement », comme on disait à l'époque (1958), de la « pensée libérale », du « libéralisme social », du « socialisme libéral ».

Écoutons Jacques Rueff : « Ils [les auteurs du traité de Paris, 25 mars 1957] savaient aussi que la suppression des barrières douanières, imprimées par des siècles d'existence dans les réalités économiques et humaines, susciterait, quels que soient les avantages qu'à moyen et long terme

elle dût entraîner, des résistances vivaces, fondées sur la crainte des transformations qu'elle imposerait et sur l'ampleur de leurs conséquences sociales. Ils ont pensé que pour donner quelque chance de ratification à leur projet, il fallait, par des interventions directes, atténuer au maximum celles-là et panser au maximum les blessures que celles-ci pourraient infliger. L'expérience a confirmé leur sagesse [...]. Ses auteurs [du marché institutionnel] se sont assigné pour tâche, non un exposé de théorie économique, mais une action véritablement "politique", tendant à obtenir des résultats concrets dans des délais acceptables. Au "laisser-faire" total, ils ont préféré le laisser-faire limité par des interventions qui lui donneraient chance d'être moralement acceptable et politiquement accepté¹². »

L'acte politique n'est pas donné au nom d'un indiscutable intérêt général céleste ou de credos idéologiques absolus, mais il est à faire, ce qui n'est pas du tout la même chose. L'acte politique émerge à la suite de procédures de délibérations, de choix, de responsabilités productives et garantes d'engagements collectifs, de mandats d'autorité pour réguler ou, pour mieux dire, régler les prises de risques janusiens. Dans ces circonstances, l'action publique des mandats d'autorité est naturellement plurielle et relative. Mais cette dernière n'est ni obsolète ni impuissante *a priori*, comme voudraient nous le faire croire les puissants avocats (Banque mondiale, science politique officielle des politiques publiques, direction de l'E.N.A., cabinets-conseils intercontinentaux, la *Gazette des communes*, etc.) du concubinage et de la promiscuité de l'intérêt général avec des intérêts très particuliers. Ces oli-

12. J. Rueff, *Œuvres complètes*, Paris, Plon, 1977, t. I, pp. 353-357.

garchies diffusent une formule guimauve et perfide, « la gouvernance », maquillant, en fait, le dessein d'en finir avec le gouvernement politique de citoyens républicains. Un gouvernement démocratique menacé par l'idéologie totalisante (totalitaire ?) des « 3 E », qui enferme l'action publique dans la cellule utilitariste des « Économies » de l'« Efficience » et de l'« Efficacité »¹³.

L'action publique des mandats d'autorité, produit d'actes politiques, est bien souvent plus agissante et plus effective que les pelotes des règlements et des circulaires du *Welfare State* ou les éclats à l'emporte-pièce de l'État-Chantecler. En Amérique du Nord et ailleurs, des mandats d'autorité fédéraux ou locaux entraînent des actions publiques déterminées et alertes de régulations exigeantes dans des champs d'activité circonscrits (communication, concurrence, environnement). Des pays européens, jusqu'à une période récente, répondaient ou continuent à répondre aux mêmes problèmes par des politiques extensives d'un interventionnisme public passionné de réglementation obscure, entortillée, onéreuse (C.S.A. ART), et sensible aux *boni* des rentes discrétionnaires de grands monopoles ou quasi, publics et privés.

En face, l'action publique des mandats d'autorité astreint à des obligations de résultats — concrétiser les volontés de décisions collectives. Suite à l'exercice des procédures démocratiques d'émergence et de certification, l'action publique est, d'une manière fondamentale, un engagement public d'honorer des accords collectifs. Ces derniers deviennent soumis à des épreuves sévères et continues de transparence, de surveillance et de responsabilité (*accountability*) par les citoyens ou par ceux qui parlent et agissent à leur place. Parmi d'autres, « M. Microsoft », Bill Gates, pensait se débarrasser d'une chiquenaude de l'État de droit économique américain et de

ses principes. À tort. Dans ce cas judiciaire, exemplaire de la nouvelle économie, le jugement de Jacques Rueff laisserait peu de place aux circonstances atténuantes et aux transactions des avocats d'affaire : « Laisser-faire, c'est exposer le marché aux entreprises des intérêts privés, qui, sitôt qu'il a été "fait", tendent à le "défaire" pour s'y réserver, par ententes expresses ou tacites, des débouchés protégés, qu'ils peuvent exploiter à leur gré. »

Qui en douterait ? Leurs jugements prêtent à discussion, mais des gouvernants et des gouvernés voient une gamme d'atouts dans le mode d'action publique des mandats d'autorité. Atout de compétence : l'excellence de l'ingénierie publique, le dynamisme de la recherche fondamentale, par exemple. Atout de sécurité : entre autres, la surveillance de l'hygiène alimentaire. Atout de confiance : le respect attendu de patrimoines naturels. Enfin, atout de responsabilité à l'égard d'obligations de solidarité, de valeurs de justice ou du respect de règles de droit : concurrence, fraude. Selon les contextes, les conjonctures et les rapports de force, les audiences et les soutiens des mandats d'autorité varient. Faut-il surprendre ? Les mandats d'autorité ne manquent pas de perspectives d'avenir, ne serait-ce que par suite des mouvements de dérégulation et de libéralisation des échanges ou des phénomènes croissants d'interdépendance et d'externalités de toutes sortes des sociétés contemporaines.

Précisons. *La société post-moderne du risque* fabrique, éprouve des phénomènes de risques *qui ne peuvent se satisfaire de régulations individuelles, privatives et marchandes*. Certains risques

13. On se permettra de renvoyer à notre enquête sur les équivoques de la gouvernance, « Le gouvernement politique des risques », à paraître dans *Politique et management public*.

Jean-Gustave Padioleau
 La société du risque,
 une chance pour la démocratie

se heurtent à des antagonismes vifs d'intérêts. Les patrimoines collectifs de l'eau et des espaces laissent poindre une remise à plat des droits de propriété, qui se manifeste outre-Atlantique par un foisonnement de référendums locaux et de projets fédéraux annonciateurs, à en croire des lobbies critiques d'un *land grab* (main-mise foncière) par « Washington » et les États fédérés¹⁴. D'autres risques soulèvent des conflits aigus de valeurs dans les domaines de la citoyenneté, de la souveraineté nationale, des identités sexuelles. D'autres encore apparaissent indécidables à l'aune d'expédients pratiques et de critères de coûts, sinon par appel à des valeurs, à des croyances et à des traditions, comme l'illustrent les questions de la responsabilité à l'égard des générations futures et de la bio-éthique.

De telles circonstances imposent des choix, des arbitrages appelant en premier lieu des dé-

bats, des modes de décision, des mises en œuvre et des responsabilités relevant du *politique* et en revendiquant d'être désuet, de *volontés collectives*. D'où l'intérêt et l'urgence pour la société post-moderne du risque de rénover ou de découvrir des institutions démocratiques de procédures d'examen, de décision, de jugement des modalités et des conséquences de prises de risques. Somme toute, la société post-moderne du risque ne manque pas d'être traditionnelle. Mais, chez nous, cette tradition risque de perturber l'ordre établi des droites, des centres et des gauches conformistes.

Jean-Gustave Padioleau.

14. Congressional Quarterly Weekly, « Suburban Sprawl and Government Turf », 13 mars 1999, pp. 586-590 ; Philip Ball, *H2O, A Biography of Water*, Londres, Weidenfield & Nicolson, 1999.