



SciencesPo.

CSO
CNRS

Centre de sociologie des organisations



Les Etats et les politiques du risque

Olivier Borraz

Directeur de recherche CNRS

Une question de limites

- Limites dans ce que l'Etat peut faire ... ou ne pas faire.
- Limites de son intervention ... et de ce qui au-delà relève d'autres acteurs.





Le risque comme principe organisateur

- Le thème du risque est au cœur de deux processus distincts :
 - **Un processus de politisation de problèmes sociaux.**
 - **Un processus de rationalisation de l'action publique.**
- Risque devient un nouveau principe organisateur politique et social.
- Ce faisant il soulève la question des limites de l'action de l'Etat ...
- ... et dans le cas français des difficultés qu'a l'Etat à reconnaître ses limites.

Risques émergents

- Les risques collectifs constituent aujourd'hui des problèmes publics :
 - **Téléphonie mobile, OGM, nanotechnologies, pesticides, etc.**
- Il est important de comprendre comment certaines activités accèdent à l'agenda politique comme risques.
- Emergence des risques est un phénomène social et politique qui soulève des problèmes de gouvernance: ce n'est pas qu'une question scientifique.

Un exemple : la téléphonie mobile

- Une politique européenne puis nationale (1993)
- Un déploiement massif d'antennes (1995)
- Des oppositions locales (1999)
- Un relais national via le parlement (1999-2000)
- Le contexte de la mise sur agenda en 2000
 - **Des alertes et interrogations ailleurs en Europe**
 - **Des débats autour de la santé environnement en France**
 - **Le scandale de l'amiante et ses conséquences**
- Naissance d'une controverse en 2001
- L'expertise scientifique neutralisée
- Un affrontement bipolaire



6



SciencesPo.

CSO
CNRS

Centre de sociologie des organisations



Les facteurs de risque

- Le rôle de l'Etat :
 - **Une politique industrielle**
 - **Une offre de sécurité sanitaire**
 - **L'organisation de l'expertise**
 - **La gestion des risques politiques**
- Le rôle des opérateurs: organisation du déploiement
- La force du mouvement social
- Les lieux et territoires du risque

Le risque comme demande de sécurité

- Analyse des lieux, territoires ou groupes qui se mobilisent apportent des renseignements précieux sur les motivations des oppositions.
- Référence au risque constitue une modalité de cadrage des problèmes sociaux qui présentent des dangers pour la santé ou l'environnement.
- Individus ou groupes se tournent vers l'Etat pour qu'il assume sa mission de sécurité.

Fondements d'une demande de sécurité

- Une expérience de vulnérabilité:
 - **Désaffiliation, marginalité, perte d'identité.**
 - **Rupture biographique ou dans des routines.**
- Le sentiment de ne plus pouvoir se protéger.
- Un dépérissement des « collectifs protecteurs ».
- De la vulnérabilité à l'insécurité:
 - ➔ **sécurité civile**
 - ➔ **sécurité sanitaire**
- Une cristallisation sur un objet à risque.
- Le langage des risques comme technologie de gouvernement.

L'engagement de l'Etat

- Dispositifs, règles et promesses incarnent l'engagement de l'Etat d'assurer la protection des populations.
- Un Etat recomposé qui se repositionne sur les enjeux de sécurité.
- Un Etat fragilisé par les crises qui s'engage à protéger ses citoyens.
- La production d'un dispositif et d'un cadre général de la sécurité sanitaire.

Mais un engagement non tenu

- Entre « frustation sécuritaire » et « *recreancy* ».
- Individus ou groupes développent des capacités d'agir sur leur environnement.
- Emergence d'une pluralité de formes d'action constitutives d'une nouvelle organisation du social ou du politique.
- De nouveaux problèmes:
 - **Généralisation?**
 - **Externalités?**
 - **Inégalités?**
 - ...

11



SciencesPo.

CSO
CNRS

Centre de sociologie des organisations



L'action aux marges

- Risque vient révéler des situations qui se situent aux marges d'intervention de l'Etat.
- Risque contribue à l'invention de nouvelles formes de régulation qui échappent partiellement à l'Etat.



Le risque comme souci de protection de soi de l'Etat

- Risque comme instrument d'une « bonne gouvernance », d'une « *better regulation* ».
- Réguler mieux en justifiant les décisions sur la base d'une démarche rationnelle :
 - **Reposant sur des preuves ;**
 - **Des calculs de probabilité ;**
 - **Une hiérarchisation des risques ;**
 - **Une justification des ressources allouées.**
- Pour l'OCDE, enjeu est de lutter contre la sur-régulation et des décisions sur-protectrices.

~~Le risque~~ L'échec acceptable

- En justifiant d'une démarche de gestion des risques, l'Etat entend se prémunir contre toute mise en cause.
 - **Ressources limitées**
 - **Problèmes complexes**
- ➔ **Des choix à faire mais l'échec est toujours possible.**
- Gestion du risque réputationnel ou institutionnel.
- Etat se préoccupe de lui-même.

Un instrument de rationalisation

- Outils et démarches de traçabilité, évaluation, transparence, où tout devient calculable ou auditable.
 - **Etat se mesure, se donne à voir, rend des comptes, s'évalue et se compare.**
 - **Défaillances dorénavant visibles.**
- NPM: délégation, privatisation, décentralisation, normalisation.
 - **Acteurs promus comme agents de leur propre développement ...**
 - **... se préoccupent à leur tour de leur propre sécurité.**

15



SciencesPo.

CSO
CNRS

Centre de sociologie des organisations



L'Etat peut-il échouer ?

- Ces approches ne se diffusent pas facilement en France : facteurs institutionnels rendent difficilement compatibles une gestion publique des risques et la reconnaissance par l'Etat de ses limites ou la remise en cause de principes fondateurs (égalité).
- Comment l'Etat français rend-il compte des limites de son action ?
 - **La prévention des crises : systèmes d'alerte.**
 - **La gestion des crises : le maintien de l'ordre.**

Des processus disjoints

- Ces usages de la notion de risque renvoient à des processus historiques distincts ...
- ... mais qui concernent tous deux le rôle et la place de l'Etat dans sa capacité à gouverner des sociétés complexes et interdépendantes.
- Il en résulte tensions, controverses, crises.
- Plus fondamentalement une interrogation sur les limites.



Le plan canicule

Mis en place en 2004, il vise à protéger les personnes âgées, handicapées, sans domicile fixe et les très jeunes enfants

— Trois niveaux de gravité —

- 1**
Veille sanitaire

Activé chaque année du 1er juin au 31 août.
Maisons de retraite, hôpitaux, crèches en alerte.
Départements placés...
...en vigilance jaune par Météo-France
- 2**
Alerte et intervention

Déclenché par les préfets.
Dispositions prises dans les maisons de retraite et hôpitaux en faveur des personnes âgées (« plan bleu »).
Les communes contactent les personnes âgées isolées.
Départements placés...
...en vigilance orange par Météo-France
- 3**
« Mobilisation maximale »

Déclenché par le Premier ministre en cas de canicule aggravée (rupture de l'alimentation électrique, pénurie d'eau potable, saturation des établissements de santé).
Départements placés...
...en vigilance rouge par Météo-France

AFP



Conclusion

- Le risque en tant que technologie de gouvernement a contribué à la formation de l'Etat national-social aux 19^e et 20^e siècles.
- À la formation de quel type d'Etat participe-t-il aujourd'hui ?

