



La genèse d'un gouvernement par le risque

Soraya Boudia

DANS **L'ÉCOLOGIE EN QUESTIONS** 2013, PAGES 57 À 76

ÉDITIONS **PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE**

ISBN 9782130606314

DOI 10.3917/puf.bourg.2013.02.0057

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://www.cairn.info/du-risque-a-la-menace--9782130606314-page-57.htm>



CAIRN.INFO
MATIÈRES À RÉFLEXION

Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...

Flashez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Presses Universitaires de France.

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.

La genèse d'un gouvernement par le risque

Soraya Boudia

En 1986, l'ouvrage de Beck, *La Société du risque* (2001), par son titre percutant, encapsule et nomme de façon saisissante un ensemble de transformations dans lesquelles le risque tient une place déterminante. En faisant du risque le paramètre central d'analyse des sociétés contemporaines, Beck fait alors écho à un ensemble de productions et d'initiatives académique et institutionnelle aux États-Unis et dans les organisations internationales qui proposent de nouvelles définitions, des refondations institutionnelles ainsi que de nouvelles politiques en se référant au risque. Trois ans avant la parution du livre de Beck, le National Research Council, en collaboration étroite avec la National Academies of Science, publie son « livre rouge » de l'évaluation du risque (NRC, 1983), devenu la bible de la gestion des risques sanitaires, technologiques et environnementaux, fournissant un instrument et une démarche qui structurent le travail de différentes institutions d'expertise et de régulation. En 1983 toujours, la National Commission on Excellence in Education publie un rapport intitulé, *A Nation at Risk: the Imperative for Educational Reform* (NCEE, 1983), qui propose des indicateurs de risque et de réussite dans l'éducation et qui servira de catalyseur à des réformes profondes du système éducatif américain par l'administration Reagan. Au même moment, le traitement de la délinquance et de la criminalité connaît des mutations importantes avec là aussi une référence croissante au risque (Erickson & Haggerty, 1997; Harcourt, 2007). De même, les questions de sécurité sont concernées par le thème du risque. En 1984, à la suite de l'attentat contre les militaires américains à

Beyrouth, des experts de la RAND Corporation publient un rapport sur les tendances des risques terroristes à l'échelle internationale (Cordes, Hoffman, Jenkins, Kellen & Moran, 1984). Cette même année, James Short, le nouveau président de l'American Sociological Association, dans son discours inaugural, exhorte ses collègues de faire du risque un thème de recherche prioritaire de la discipline (Short, 1984).

Ainsi, à partir du milieu des années 1980, une véritable configuration experte prend forme dans laquelle le risque semble pouvoir se décliner à l'infini, envahissant un nombre croissant de sphères d'activités, colonisant sans cesse des nouveaux territoires (Gaskell, Huber & Rothstein, 2006). Les discours qui accompagnent ce déploiement insistent sur l'importance sans précédent de nouveaux risques, résultants bien souvent du développement même des sociétés les plus avancées. Ils mettent en avant l'importance des mutations en cours, l'émergence d'un nouveau monde peuplé de risques, un monde incertain et fluctuant qui appelle à une refondation profonde des politiques sur la base du risque. Si ce constat relatif à la place du risque dans nos sociétés est devenu presque banal, il ne pose pas moins un problème aux sciences sociales : comment retracer et comprendre les dynamiques qui ont fait advenir le risque comme une thématique centrale dans différentes sphères professionnelles et politiques et en ont fait un marqueur caractéristique de nos sociétés. C'est cette interrogation qui est au cœur de cette contribution. Elle propose de retracer quelques étapes importante de l'installation d'un « gouvernement par le risque », qui, en s'inspirant de la définition de Michel Foucault (Foucault, 1994), renvoie ici à des techniques, des actions, des dispositifs et des agencements qui ont pour objet de penser, de mettre en pratique et de légitimer des politiques qui se réfèrent d'une manière ou d'une autre au risque.

En s'appuyant sur des travaux développés par ailleurs (Boudia, 2010), il est possible d'affirmer que l'installation du risque au cœur des sociétés contemporaines, sur la base de politiques élaborées et mises œuvre par différentes institutions et gouvernements, a une histoire qui se déploie selon une double temporalité. La première, longue, renvoie au développement des probabilités à partir du XVII^e siècle, des assu-

rances et des protections sociales à partir du XIX^e siècle (Ewald, 1986 ; Pradier, 2006). La seconde temporalité, plus courte, correspond à une appropriation croissante de la thématique du risque par plusieurs cercles professionnels à partir de la fin des années 1960 et son inscription dans un ensemble de pratiques professionnelles et politiques dès les années 1980. Si la première temporalité est centrale pour retracer la généalogie de la seconde, c'est cette dernière qui est au centre de l'analyse dans cet article. Une des manières de l'étudier est de chercher à définir et à caractériser ce qui a permis de rapprocher et de traiter de façon transversale des problèmes aussi différents que les risques sanitaires, environnementaux, sociaux, financiers ou terroristes. Pour cela, dans un premier temps, l'article examine l'émergence d'un cadrage générique de gestion par le risque d'un ensemble hétérogène de problèmes liés aux dégradations de l'environnement. Le choix de ce terrain n'est en rien anodin : il est celui que Beck et d'autres présentent comme le catalyseur des transformations contemporaines qui débouchent sur la société du risque. Dans un second temps, l'article élargit la focale en proposant une cartographie des productions scientifiques et des actions qui ont contribué à façonner les technologies du risque ainsi que les différentes rationalités à l'œuvre dans sa mise en œuvre. Ces deux perspectives viennent à l'appui d'une thèse centrale défendue dans cet article, à savoir que la définition et la mise en œuvre du risque dans les sociétés contemporaines est l'aboutissement d'un travail de conceptualisation et d'expérimentation scientifique et politique mené d'abord aux États-Unis, puis dans les instances internationales. Les principaux acteurs de ce processus appartiennent à ce qui peut être qualifié de « nébuleuse du choix rationnel » (Amadae, 2003 ; Green & Shapiro, 1994 ; Gilman, 2004) qui réunit un ensemble de chercheurs et d'experts qui se réclament de la théorie du choix rationnel dans ses différentes ramifications et qui, à des degrés divers, ont mené leurs activités en relation avec des *think tanks* américains dont la RAND Corporation et la Ford Foundation. Plusieurs membres de cette nébuleuse contribuèrent à poser un cadre général d'appréhension du risque et par le risque, et à fournir des outils de modélisation et de calculs encore à l'œuvre aujourd'hui. Nombre de leurs travaux s'articulent

autour de la mise en œuvre de méthodes scientifiques dans la prise de décision, notamment en situation d'incertitude et dans la conduite de politiques publiques. Cet article cherchera à montrer que ce sont les outils et les démarches scientifiques et politiques qu'ils élaborent et mettent en œuvre qui donnent aux technologies du risque leur caractère générique et qui, malgré la spécificité de chaque domaine, permettent de traiter de façon similaire des problèmes très hétérogènes.

LE RISQUE DANS LE TOURNANT ENVIRONNEMENTAL

C'est à partir de la fin des années 1960 qu'une véritable configuration experte prend forme aux États-Unis autour d'une réflexion sur la gestion d'un ensemble de problèmes générés par les risques sanitaires et environnementaux. Elle témoigne d'une montée en puissance des questions environnementales dans différentes sphères scientifiques, politiques et médiatiques, en écho au succès du livre de Rachel Carson (Carson, 1962), au naufrage du pétrolier Torrey Canyon dans la Manche en 1967 – qui inaugurerait une longue série de marées noires –, à l'essor des contestations publiques contre le nucléaire civile et les pollutions par les pesticides ou à la conférence intergouvernementale organisée à Paris en 1968 par l'UNESCO, la FAO et l'OMS sur l'usage et la conservation de la biosphère. Progressivement, aux États-Unis, les contestations environnementalistes, après le mouvement civique et la lutte contre la guerre du Vietnam accentuent ce qui est alors perçu par une partie de l'élite dirigeante comme une véritable crise de gouvernabilité des sociétés occidentales. La recherche de solutions institutionnelles et politiques ouvre sur une période d'effervescence où un nombre croissant d'experts explorent différentes voies pour définir de nouvelles modalités de gestion des problèmes.

L'un de lieux centraux où se mène cette réflexion est l'Académie américaine des sciences où les politiques du risque font l'objet d'un investissement croissant de la part de plusieurs comités d'experts à partir de la fin des années 1960. Cette institution, qui réunit un

nombre important d'experts dans différents domaines, joue un rôle important dans la vie scientifique et politique américaine. Face à la multiplication des contestations des dangers des technosciences et des dégradations de l'environnement, plusieurs dirigeants politiques et scientifiques estiment qu'il est nécessaire d'apporter des réponses qui arrivent à contenir les débordements matériels et politiques engendrés par des activités dont ils jugent le développement inexorable malgré leurs coûts sanitaires et environnementaux (Boudia et Jas, 2013). En plus de réflexions sectorielles, c'est la définition d'un cadrage général et d'une démarche générique pour traiter des problèmes de risques qui retiennent toutes les attentions. Plusieurs comités d'experts sont constitués et leurs travaux sont souvent conduits par des équipes pluridisciplinaires réunissant des chercheurs de différents domaines. Ils sont animés par des experts comme Chauncey Starr, doyen de la School of Engineering and Applied Science de l'université de Californie, Los Angeles (UCLA), qui fait figure de fondateur du cadrage par le risque des problèmes sanitaires et environnementaux, ou par le physicien Harvey Brooks, éminence grise des politiques de la science, auteur d'un fameux ouvrage en 1968 intitulé *The Government of Science* (Brooks, 1968) et d'un célèbre rapport de l'OCDE sur science et développement (OCDE, 1971).

Tout au long des années 1970, les différentes réflexions sur les politiques des risques se concentrent sur la définition des critères et des modalités de décision en situation d'incertitude, que cette incertitude concerne le degré de risque ou les perturbations techniques et sociales engendrées. Deux grandes thématiques sont investies de façon prioritaire par les experts : d'une part celle de l'acceptabilité sociale et d'autre part, celle de la mise en œuvre des méthodes de l'analyse économique. La question de la critique et de la contestation des technologies à risque occupe une place centrale dans les préoccupations des experts. Elle est très vite formulée comme un problème de « perception » des risques, avec l'introduction progressive d'une césure entre « risque objectif » et « risque perçu », l'écart entre les deux permettant de mesurer le degré « d'acceptabilité sociale des risques ». L'idée finalement est que le problème n'est pas tant

l'existence potentielle d'un danger que son acceptation ou pas par une population. Pour plusieurs acteurs institutionnels, ceci a pour corollaire que ce qui crée le risque est la contestation que peut générer une activité ou une décision et que, de ce fait, il faut que les comportements des populations et des individus dans des situations de danger sachent être mieux saisis. Une partie des experts défendant cette perspective combattent l'idée que ces contestations sont la manifestation d'une irrationalité. Starr dans un article qui fit date (Starr, 1969), et tout le courant de la psychosociologie dont il sera question par la suite, développent l'idée que la perception du risque est liée au degré de choix des individus : les risques volontaires sont bien plus acceptés que ceux qui sont subis. L'ouvrage, *Acceptable risk*, rédigé par William Lowrance qui participe aux travaux de l'Académie des sciences, réussit même à définir le risque par son degré d'acceptabilité : une activité n'est pas dangereuse « si les risques qui lui sont associés sont jugés acceptables » (Lowrance, 1976, p. 8). Dans une telle approche, les problèmes qui se posent ne peuvent pas être appréhendés de façon binaire, une activité n'étant plus considérée comme dangereuse ou pas. Tout devient une question « d'équilibre » entre différents paramètres et un problème de « jugement » pour la collectivité. Du coup, la question posée est celle de la définition de critères de décision pour poursuivre ou pas une activité à risques et celle des modalités de légitimation de ces décisions.

La seconde thématique autour de laquelle s'organise une grande partie des travaux des comités d'experts sur le risque est d'une tout autre nature : elle concerne l'élaboration de méthodologie de quantification des risques ainsi que celle des coûts et des bénéfices qu'ils engendrent. L'objectif clairement affiché est celui de rendre commensurables et comparables différents paramètres intervenant dans les décisions et dans l'élaboration des politiques. Pour plusieurs experts, l'approche est la seule voie susceptible de fournir une méthodologie opérationnelle car « l'estimation des dommages en termes monétaires permet de fondre en un seul chiffre les différents types de dommages » (Möler & Wyzga, 1976, p. 6). Les différents travaux engagés témoignent d'une montée en puissance d'un raisonnement

dominé par l'analyse du coût-bénéfice et une tendance croissante à tenter de traduire en termes financiers des dommages sanitaires et environnementaux. Toutefois, de nombreux experts, y compris parmi les économistes, ne manquent pas de souligner les limites d'une telle approche. Tout d'abord, ces limites tiennent au fait qu'il y a de nombreux dommages sanitaires et environnementaux pour lesquels on connaît mal les incidences ou les effets et qui, de ce fait, peuvent difficilement donner lieu à une quantification et donc *a fortiori* donner lieu à une estimation monétaire. Ensuite, il n'est pas toujours aisé de transposer des estimations monétaires d'une situation à l'autre. Cette évaluation dépend d'un ensemble de caractéristiques souvent propres à une situation donnée. Enfin, l'un des points nodaux de la critique du calcul économique concerne l'irréversibilité de certains dommages. Cette irréversibilité peut éventuellement être incluse dans les calculs économiques, mais de tels calculs correspondent au mieux aux préférences d'une génération, alors que ce sont les générations suivantes qui pâtiront de cette irréversibilité. Malgré ces limites, le calcul économique n'a pas cessé de se renforcer. Porté par des économistes, ce mouvement correspondait à une extension quasi continue des mécanismes et des règles du marché à tous les aspects de la vie sociale (Espeland & Stevens, 1998).

Ces travaux d'experts retiennent assez rapidement l'attention au sein de différentes institutions internationales qui, progressivement, investissent la question de la définition d'une méthodologie générique applicable à la gestion de différents risques sanitaires et environnementaux. Dès 1973, le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE), créé après la conférence de Stockholm, promeut une réflexion sur l'évaluation du risque écologique. Cette dernière est notamment menée par le Scientific Committee on Problems of Environment (SCOPE), qui inspire différents aspects des politiques du PNUE. Ce travail est animé par des experts américains engagés dans les travaux de l'Académie des sciences et conduit en collaboration avec l'Electric Power Institute, fondé par Starr et financé par des industriels de l'électricité. Ces travaux donnent lieu à des ateliers de réflexion dans différents lieux à l'échelle internationale et débouchent sur la proposition d'une méthodologie d'évaluation des risques en

plusieurs étapes (Kates, 1978 ; Burton & Whyte, 1980). Une autre institution joue également un rôle important dans l'extension à l'échelle internationale du cadrage par le risque, l'International Institute for Applied Systems Advances (IIASA), fondé en 1972 et dirigé par l'économiste Howard Raïffa, une figure des sciences de la décision. L'IIASA impulse des recherches sur les problèmes énergétiques et écologiques. Dans ce cadre, plusieurs aspects concernant le risque donnent lieu à des rapports d'expertise.

L'intense activité tout au long des années 1970 sur les problèmes de risques donne lieu au début des années 1980 à la constitution et à la professionnalisation d'une communauté de l'analyse du risque et à la formalisation d'une démarche qui, parmi les experts, fait relativement consensus dans la gestion des risques sanitaires et environnementaux. Cette démarche est synthétisée dans un rapport connu sous le nom de *Red Book*, le livre rouge de l'évaluation des risques (NRC, 1983) qui développe un cadre général précis et adaptable à la fois, pour permettre l'évaluation des risques dans différentes situations. La démarche proposée se veut rigoureuse, fondée sur des méthodes scientifiques (modélisation mathématique) et applicable à un large ensemble de problèmes et de situations. Elle se caractérise par la mise en œuvre d'une procédure par étapes qui sépare analyse et décision, par une évaluation des risques, des bénéfices et des coûts additionnels de la protection et enfin une optimisation qui rend compte des différentes alternatives. Cette démarche s'inspire de l'analyse des systèmes (*system analysis*) telle qu'elle s'est renouvelée à partir des années 1960. Et c'est autant cette démarche que les acteurs qui l'ont portée qui donne au risque son caractère unificateur et construit un air de famille entre les discours et les modalités de gestion de différents risques.

SAVOIRS ET RATIONALITÉS DU RISQUE

L'examen des travaux et des productions de ces différents comités d'experts montre que derrière le vocable de « risque » au singulier il y a

un ensemble complexe, fait d'un assemblage de rationalités et de pratiques multiples qui se sont, au fil du temps, imbriquées les unes aux autres. Ce qui fait l'unité de la variété des technologies du risque est le fait qu'elles ont été forgées dans une matrice commune, par des groupes d'experts en relation les uns avec autres, faisant appel à un même socle de savoirs. Ces experts ont mené leurs activités au sein ou en relation avec des *think tanks* dont la RAND Corporation et la Ford Foundation. Plusieurs de ces experts contribuent à poser un cadre général d'appréhension du risque et par le risque, et à fournir des outils de modélisation et de calculs. Nombre de leurs travaux s'articulent autour de la mise en œuvre de méthodes scientifiques dans la prise de décision en situation d'incertitude et de leur investissement dans l'élaboration et la conduite de politiques publiques dans différents secteurs.

Le travail cognitif nécessaire à la conceptualisation des technologies du risque et à leur mise en œuvre s'appuie sur un ensemble de savoirs. Ces derniers sont souvent issus de recherches initiées pendant la seconde guerre mondiale et développées par la suite dans le contexte de la Guerre froide. Ces technologies puisent en particulier dans deux grands ensembles de savoirs, d'une part les statistiques et les mathématiques appliquées, notamment à l'économie et, d'autre part, les sciences du comportement et l'analyse des politiques publiques. Une même préoccupation rapproche ces deux ensembles, celui de la définition de critères de prise de décision en situation d'incertitude. Cette question de la décision avait été centrale dans la recherche opérationnelle militaire à partir de la seconde guerre mondiale (Pestre, 2004). Son traitement se réfère à la théorie des jeux, formulée par le célèbre ouvrage de John von Neumann et Oskar Morgenstern, *Theory of Games and Economic Behavior* (Morgenstern & von Neumann, 1944). Cet ouvrage propose un cadre de référence théorique qui reste l'ossature sur laquelle repose de nombreuses pratiques de calcul du risque. Dopés par les différents séminaires de la RAND, des statisticiens et des économistes-mathématiciens travaillent à approfondir et étendre le champ d'application de la théorie des jeux. Plusieurs d'entre eux, comme Leonard Savage ou Howard Raiffa, sont membre du Statistical Research Group de l'université de

Columbia (Wallis, 1980 ; Dahan, 2004). Leur objectif est d'outiller mathématiquement l'analyse de risque et de la décision. Pour cela, ils se réclament de l'inférence bayésienne (statistiques subjectives) pour élargir le territoire du calcul de probabilité en situation d'incertitude. Contrairement aux statistiques pratiquées dans les assurances, il s'agit de disposer de méthodes plus dynamiques qui permettent au fur et à mesure d'intégrer des données nouvelles et donc d'avoir une forme d'apprentissage du système. L'apport majeur des mathématiques est de fournir un arsenal technique qui permet la modélisation de différentes situations ainsi que l'élaboration de scénarios tenant compte de différents paramètres. Cette approche est basée sur un fort degré d'abstraction, la société est réduite à un jeu d'agents en nombre limité. Cette abstraction permet de transposer les mêmes techniques de calcul à différentes situations relevant d'univers très variés. Les techniques mathématiques élaborées par ces chercheurs irriguent un ensemble de champs où la question du risque se pose et contribuent à forger autant l'économie du risque (Pradier, 2006) que l'épidémiologie des facteurs de risques (Boudia, 2010).

Le second groupe de savoirs importants dans l'élaboration des technologies du risque relève des sciences du comportement qui firent l'objet d'un investissement croissant de la part de la RAND Corporation et de la Ford Foundation à partir des années 1950 (Jardini, 1996 ; Erickson, 2010). Des psychologues investissent le terrain du risque en questionnant les limites de validité des axiomes de l'économie du risque. Ils entreprennent pour cela des observations et des expériences sur des groupes humains pour étudier les comportements en situation de risque¹ (Phillips & von Winterfeldt, 2007 ; Fryback, 2005). Ils s'attachent en particulier à montrer les limites des conceptions des économistes, estimant qu'elles reposent sur une approche

1. L'un des foyers importants de ces travaux était le laboratoire de psychologie de l'université de Michigan où travaillait Ward Edwards, l'un des pères fondateurs de l'investigation expérimentale de la théorie de la décision. Il partageait avec d'autres, Duncan Luce et Amos Tversky, une grande admiration pour Leonard Savage et ses travaux sur les statistiques subjectives.

du comportement des individus qui n'a pas de fondement empirique. Deux figures, Daniel Kahneman (prix Nobel d'économie en 2002) et Amos Tversky, jouent un rôle important dans la structuration et le positionnement de la psychologie ou psycho-sociologie des risques. Ils se positionnent tout d'abord vis-à-vis de l'économie du risque, dans une posture de dialogue et d'échanges. Leur critique de la modélisation économique suit trois lignes directrices. La première souligne que les informations dont disposent les agents en situation d'incertitude ne sont pas mobilisables directement mais uniquement à travers le recours à un cadre interprétatif. La seconde ligne de critique concerne l'usage des probabilités par les personnes en situations de risque. Les deux psychologues insistent sur le fait que le calcul de probabilités n'est pas significatif pour la majorité des non-scientifiques et affirment que ces derniers procèdent par comparaison entre les gains et les pertes, en référence à un état jugé « normal », sans risque. Enfin leur troisième ligne de critique met en avant que l'évaluation des risques, risques de pertes ou chances de gains, est inséparable de jugements subjectifs et donc que, dans les décisions face aux risques, les individus sont influencés par la façon dont les informations, sur un problème donné, leur sont présentées (Kahneman & Tversky, 1971 ; Slovic & Tversky, 1974). De là, ils énoncent ce qui est connu sous le nom de la « théorie des biais », qui synthétise un ensemble de données sur les biais cognitifs dans la perception des risques (Kahneman & Tversky, 1979).

Les résultats de ces travaux aident à mieux comprendre les comportements des individus face au risque et de ce fait intéressent différents acteurs. Ils ont parfois directement servi à outiller des institutions et des entreprises dans la gestion de conflits liés aux situations de risques, pour faire face à la contestation, pour élaborer des plans de communications et, plus généralement, pour comprendre, s'adapter et se légitimer auprès des populations concernées par les risques, voir pour transformer leurs perceptions et leurs comportements. Dans l'analyse et la gestion du risque, cette école fut florissante, donnant lieu à la formulation du paradigme psychosocial par des élèves et collaborateurs de Tversky comme Paul

Slovic, Baruch Fischhoff, Sarah Lichtenstein ou Howard Kunreuther (Kasperson, Pidgeon & Slovic, 2003 ; Flynn, Kunreuther & Slovic, 2001).

Sur la base de ces différents savoirs, tout au long des années 1970, on assista au développement d'un ensemble d'études avec une sophistication croissante des méthodes mises en œuvre. Ces méthodes qui font appel aux analyses économiques ainsi qu'aux sciences du comportement, articulent deux postulats, tous deux issus des travaux de la « nébuleuse des choix rationnels ». Le premier est que la société est composée d'individus qui agissent selon une logique utilitaire. Le second est qu'une action est jugée rationnelle si elle vise à satisfaire ou optimiser des intérêts, à savoir que son bénéfice est supérieur à son coût. Si ces principes semblent simples dans leur énonciation, leur mise en œuvre pratique ne se fit qu'au prix d'un important travail d'adaptation et de reformulation. L'importance des technologies du risque relève donc d'un « pouvoir conceptuel » des acteurs et leurs institutions (Carpenter, 2010) et d'un travail politique de leurs promoteurs dans le cadre de transformations des politiques publiques à partir des années 1960. **L'essor du risque ne peut en effet pleinement se comprendre sans revenir sur ces transformations qui placèrent un ensemble d'instruments au cœur de l'action publique : le calcul économique, l'optimisation ou l'élaboration de normes de comportements.**

L'ESSOR DES POLITIQUES DES CHOIX RATIONNELS

L'essor du cadrage par le risque et le développement des technologies du risque s'inscrivent dans un mouvement plus large de mise en œuvre, dans différentes sphères publiques, d'un ensemble d'instruments élaborés par un groupe d'experts de la RAND Corporation. Ces experts sont réunis dans le département d'économie d'une part et dans celui des sciences sociales et comportementales d'autre part. Leurs méthodes incluent plusieurs approches, l'analyse coût-bénéfice, les méthodes d'optimisation et celles de prévision, réunit

sous la dénomination d'analyse des systèmes (*system analysis*). L'application de ces techniques à un ensemble de domaines est la conséquence d'un triple mouvement : la volonté des dirigeants de la RAND Corporation de diversifier leur champ d'intervention en dehors de la sphère militaire, les transformations sociales et politiques à partir des années 1960 et les opportunités offertes par l'accès d'une partie de ces experts aux sphères dirigeantes.

C'est Robert McNamara qui, au début des années 1960, à la tête du Département de la défense, recrute plusieurs experts, souvent jeunes et brillants, qu'il a remarqué à la RAND Corporation. L'ancien directeur du département d'économie de la RAND, Robert Hitch, devient un pilier de la politique de McNamara. Entouré d'un groupe d'experts, Hitch formalise et met en œuvre des méthodes pour élaborer des « décisions rationnelles », dont la plus connue est le Planning, Programming and Budgeting (PPBs) utilisé dans la définition des budgets dans une perspective d'optimisation de la répartition des ressources. À partir de 1965, ces experts essaient dans plusieurs administrations. William Gorham, un ancien économiste de la RAND, prend la direction de l'Office of the Assistant Secretary for Planning and Evaluation (OASPE), une structure *ad hoc* du Health Education Welfare Department (HEW), pour adapter les méthodes développées au Département de la défense où il avait travaillé. Charles Schultze, devenu directeur du Bureau of the Budget, en collaboration avec Henry Rowen, un autre « petit génie » de la RAND, proposent à Joseph Califano, un ancien de la Défense, devenu l'assistant spécial du président Johnson pour les programmes domestiques, d'étendre les méthodes de l'analyse des systèmes à toutes les agences concernées par le grand programme de Johnson, The Great Society (Department of Health, Education and Welfare, the Office of Economic Opportunity et the Bureau of Budget, dirigés souvent par des anciens de la Défense). L'année suivante, Rowen, nommé président de la RAND Corporation, finit d'engager le *think tank* dans une nouvelle politique centrée sur le *domestic social welfare*, l'éducation, les problèmes urbains ou les problèmes de santé. Rowen est convaincu que l'analyse des systèmes dans sa version militaire n'est pas adaptée à la

complexité des situations sociales et qu'il faut donc travailler à sa transformation (Jardini, 1996). Pour les responsables de la RAND Corporation comme pour les différents experts qui lui sont liés, cette nouvelle politique s'inscrit toujours dans la lutte contre l'Union soviétique, l'objectif étant d'éradiquer le terreau sur lequel peut se développer les idées communistes dans une Amérique chamboulée par les mobilisations contre les lois raciales, les mobilisations contre la guerre du Vietnam, puis sur des critiques environnementalistes.

Ces outils de management croisent la route du risque dès les années 1950, avec les mêmes questions et les mêmes logiques à l'œuvre : gérer des situations d'incertitude en optimisant l'allocation des ressources par le calcul économique. L'analyse des risques/coûts-bénéfices participe ainsi à étendre les outils du calcul économique à de nouveaux secteurs, dont certains sont non marchands, en cherchant par là à les intégrer au marché. Ceci fut le cas pour la santé au cours des années 1960 (Benamouzig, 2005) et pour l'environnement dans le courant des années 1970. Le risque comme instrument de gouvernement contribua ainsi à la révolution qui conduisit à ce que l'économie s'applique à toutes les sphères de l'action privées et publiques, et devienne la base de tous les comportements et de toutes les décisions individuelles. Ces outils comme le cadrage qu'ils portent connaissent un essor important avec l'administration de Ronald Reagan. À partir du milieu des années 1980, un nouveau discours s'installe. Il se caractérise par une valorisation du risque, présenté comme une donnée inhérente à l'existence individuelle et collective. Ce discours est à la fois le reflet des transformations qui prennent alors place et un moyen de les faire advenir.

UNE SOCIÉTÉ DU RISQUE ?

Cet article a cherché à montrer que le risque n'est devenu la référence incontournable qu'il est aujourd'hui qu'à la suite d'un long cheminement qui a emprunté de multiples voies, avec de nombreux

tâtonnements, essais et expérimentations. Cette trajectoire permet de mieux saisir le caractère polysémique et parfois contradictoire de la gestion contemporaine par le risque née de la juxtaposition de conceptions et de pratiques très hétérogènes. Ces technologies du risque et leurs mises en œuvre sont le fruit du travail scientifique et politique d'un ensemble d'experts et de l'essaimage de leurs conceptions et leurs pratiques aux États-Unis d'abord, puis par l'intermédiaire d'organisations internationales. Ces experts se réclament à des degrés divers des théories des choix rationnels. Leurs approches découlent de l'analyse des systèmes telle qu'elle a été développée à la RAND Corporation pendant la Guerre froide puis adaptée tout au long des années 1960 de domaines militaires à des activités civiles. Cette adaptation ne s'est pas faite en vase clos mais par la confrontation avec un ensemble de problèmes relatifs au fonctionnement de l'économie, aux conflits sociaux et politiques, à l'éducation, la santé ou l'environnement. Au cours des années 1970, ces différentes conceptions sont mobilisées, discutées, amendées et consolidées dans le traitement de plusieurs problèmes posés par les transformations de l'époque : l'essor des préoccupations environnementales, l'installation de la crise économique ou les remises en cause de l'État-providence... Enfin, les années 1980, avec le tournant néo-conservateur aux États-Unis et en Grande-Bretagne, voient l'installation de ces technologies au cœur de nombreuses politiques publiques. Depuis, le risque et la philosophie qui le porte ont connu un développement fulgurant.

Comment cette chronologie trouve-t-elle à s'articuler ou pas avec celle proposée par la société du risque telle qu'elle est reprise dans de nombreux travaux à la suite de l'ouvrage de Beck ? Pour ce dernier, l'essor du risque et son installation au cœur des sociétés contemporaines est le fruit des méfaits même du progrès et de la prise de conscience sociale de ces méfaits. Beck estime que le développement des activités humaines dans les sociétés les plus avancées a généré des dégradations de plus en plus importantes qui se caractérisent par la dilatation des échelles spatiales et temporelles auxquelles opèrent les dangers qu'elles produisent. Il estime que jusqu'aux années 1970, l'ordre social est basé sur la répartition des ressources et des biens (*goods*)

produits par l'essor des sociétés industrielles. Dans le renversement qui s'opère, se sont désormais les méfaits du développement (*bads*) qui deviennent centraux dans les conflictualités sociales. Ce renversement de perspective est la résultante d'un changement qualitatif dans la manière dont les sociétés occidentales se perçoivent et d'une expansion de nouveaux risques incalculables qui mettent à mal la prétention des sociétés contemporaines à exercer le contrôle qu'elles affirment en permanence. Cette analyse de Beck a donné lieu à une abondante critique et à différentes interprétations. Dans ce cadre, plusieurs travaux récents, en particulier ceux consacrés à l'histoire des risques sanitaires et environnementaux écornent le grand récit de la société du risque en montrant que ni l'ampleur, ni la nature des pollutions, ni leur prise en compte ne peuvent être considérés comme des marqueurs d'une modernité réflexive, en rupture avec tout ce qui précédait¹. D'autres travaux, d'inspiration foucaldienne (Lupton, 1999), comme ceux de Robert Castel (2009), Pat O'Malley (2004) ou Mitchell Dean (1999) conçoivent moins le risque comme conséquence d'une modernité réflexive que comme un nouveau cadrage et de nouvelles pratiques productrices de normes et d'injonctions de comportement. De même, François Ewald met en valeur le rôle de l'assurance et ses techniques dans l'élargissement du spectre des risques pris en compte, dans la mise sur pied de systèmes de collectes de données comme dans la promotion de certaines normes de comportement pour réduire les risques (Ewald, 1986). Face à un essor qui semble sans fin, certains en appellent du coup à « dégonfler la hantise généralisée du risque dans laquelle beaucoup de nos contemporains se complaisent » (Castel, 2009, p. 31) en mettant en avant qu'il importe de distinguer entre différentes configurations rationalités (risque social, populations ou facteurs à risques, nouveaux risques, logique assurantielle) car elles n'ont finalement en commun que la volonté politique ou idéologique de les rapprocher (Dean, 1999).

Pour conclure en un mot, la perspective adoptée dans cet article n'était pas celle de trancher entre différentes façons de concevoir et

1. Sur ces aspects, voir Fressoz et Pestre dans le présent ouvrage.

traiter le risque mais d'adopter une posture qui ne soit pas celle d'une méta-analyse, mais plutôt d'observation et d'analyse de dynamiques à différentes échelles, avec un certain étonnement face à ce qui a été le succès politique du cadrage et des technologies du risque. Elle pointe l'importance de considérer l'essor de ce cadrage comme le succès de conceptions politiques portées et mises en œuvre par un ensemble d'acteurs.

BIBLIOGRAPHIE

- AMADAE Sonja M., *Rationalizing Capitalist Democracy: the Cold War Origins of Rational Choice*, Chicago, Chicago University Press, 2003.
- BECK Ulrich, *La Société du risque. Sur la voie d'une autre modernité*, Paris, Aubier, « Alto », 2001 [1986].
- BENAMOUZIG Daniel, *La Santé au miroir de l'économie. Une histoire de l'économie de la santé en France*, Paris, Puf, « Sociologies », 2005.
- BOUDIA Soraya, *Gouverner les risques, gouverner par les risques. Pour une histoire du risque et de la société du risque*, Mémoire d'habilitation à diriger des recherches, Strasbourg, université de Strasbourg, 2010.
- BOUDIA Soraya et JAS Nathalie (eds.), « Risk and Risk Society in Historical Perspective », numéro spécial de *History and Technology*, Vol. 23, n° 4, 2007
- , *Toxic World. Toxicants, Health and Regulation in the XXth Century*, Londres, Pickering and Chatto, 2013
- , *Powerless Science? The Making of the Toxic World in the Twentieth Century*, New York et Oxford, Berghahn Books, à paraître en 2013.
- BROOKS Harvey, *The Government of Science*, Cambridge, The MIT Press, 1968.
- BURTON Ian & WHYTE Anne V. (eds.), *Environmental Risk Assessment*, New York, SCOPE [Scientific Committee on Problems of the Environment]/Wiley, 1980.
- CARPENTER Daniel, *Reputation and Power: Organizational Image and*

- Pharmaceutical Regulation at the FDA*, Princeton, Princeton University Press, 2010.
- CARSON Rachel, *Silent Spring*, Boston, Houghton Mifflin Company, 1962.
- CASTEL Robert, *La Montée des incertitudes. Travail, protections, statut de l'individu*, Paris, Seuil, « La couleur des idées », 2009.
- COPEP [Committee on Public Engineering Policy], “Perspective on Benefit-Risk Decision Making”, National Academy of Engineering, Washington, 1972.
- CORDES Bonnie, HOFFMAN Bruce, JENKINS Brian Michael, KELLEN Konrad & MORAN Sue Ellen, *Trends in International Terrorism, 1982 and 1983*, Santa Monica, RAND Corporation, 1984.
- DAHAN Amy, « Axiomatiser, modéliser, calculer : les mathématiques, instrument universel et polymorphe d'action », in Dahan Amy et Pestre Dominique (dirs.), *Les Sciences pour la guerre, (1940-1960)*, Paris, EHESS, « Civilisations et sociétés », 2004, p. 49-81.
- DEAN Mitchell, “Risk, Calculable and Incalculable”, in Lupton Deborah, *Risk and Sociocultural Theory: New Directions and Perspectives*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, p. 131-159.
- ERICKSON Paul, *The Politics of Game Theory: Mathematics and Cold War Culture*, Thèse, Wisconsin, University of Wisconsin, 2010.
- ERICKSON Richard & HAGGERTY Kevin, *Policing the Risk Society*, Toronto, University of Toronto Press, 1997.
- ESPELAND Wendy & STEVENS Mitchell, “Commensuration as a Social Process”, *Annual Review of Sociology*, 1998, n° 24, p. 313-343.
- EWALD François, *L'État-providence*, Paris, Grasset, 1986.
- FLYNN James, KUNREUTHER Howard & SLOVIC Paul (eds.), *Risk, Media, and Stigma: Understanding Public Challenges to Modern Science and Technology*, London, Earthscan, 2001.
- FOUCAULT, Michel, *Dits et écrits. 1954-1988*, vol. IV, Paris, Gallimard, « Bibliothèque des sciences humaines », 1994.
- FRYBACK Dennis, “Ward Edwards: Father of Behavioral Decision Theory”, *Medical Decision Making*, 2005, n° 25, p. 468-470.
- GASKELL George, HUBER Michael & ROTHSTEIN Henry, “A Theory of Risk Colonisation: the Spiralling Regulatory Logics of Societal and Institutional Risk”, *Economy and Society*, 2006, vol. 35, n° 1, p. 91-112.
- GILMAN Nils, *Mandarins of the Future: Modernization Theory in Cold War America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2004.

- GREEN Donald P. & SHAPIRO Ian, *Pathologies of Rational Choice Theory: a Critique of Applications in Political Science*, New Haven, Yale University Press, 1994.
- HARCOUT Bernard E., *Against Prediction: Profiling, Policing and Punishing in an Actuarial Age*, Chicago, Chicago University Press, 2007.
- JARDINI David R., *Out of the Blue Yonder: The RAND Corporation's Diversification into Social Welfare Research, 1946-1968*, Thèse de Doctorat, Pittsburgh, Carnegie Mellon University, 1996.
- KAHNEMAN Daniel & TVERSKY Amos, "Belief in the Law of Small Numbers", *Psychological Bulletin*, 1971, n° 76, p. 105-110.
- , "Prospect Theory: an Analysis of Decision under Risk", *Econometrica*, 1979, vol. 47, n° 2, p. 263-291.
- KATES Robert W., *Risk Assessment of Environmental Hazard*, New York, SCOPE [Scientific Committee on Problems of the Environment]/Wiley, 1978.
- KASPERSON Roger, PIDGEON Nick & SLOVIC Paul (eds.), *The Social Amplification of Risk*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003
- LOWRANCE William, *Of Acceptable Risk: Science and the Determination of Safety*, Los Altos, W. Kaufmann publisher, 1976.
- LUPTON Deborah, *Risk*, New York, Routledge, 1999.
- MÖLER Karl Göran & WYZGA Ronald E., *Economic Measurement of Environmental Damage*, Paris, OCDE, 1976.
- MORGENSTERN Oskar & VON NEUMANN John, *Theory of Games and Economic Behavior*, Princeton, Princeton University Press, 1944.
- OCDE, *Science, croissance et société*, Paris, OCDE, 1971.
- O'MALLEY Pat, *Risk, Uncertainty and Government*, London, Cavendish Press/Glasshouse, 2004.
- NCEE, *A Nation at Risk: the Imperative for Educational Reform*, Washington DC, a Report to the Nation and the Secretary of Education United States Department of Education, 1983.
- NRC [National Research Council], *Risk Assessment in the Federal Government: Managing the Process*, Washington, National Academy Press, 1983.
- PESTRE Dominique, « Le nouvel univers des sciences et des techniques : une proposition générale », in Dahan Amy et Pestre Dominique (dirs.), *Les Sciences pour la guerre (1940-1960)*, Paris, EHESS, « Civilisations et sociétés », 2004, p. 11-47.

Du risque à la menace

- PHILLIPS Lawrence & VON WINTERFELDT Detlof, “Reflections on the Contributions of Ward Edwards to Decision Analysis and Behavioral Research”, in Edwards Ward, Miles Ralph & von Winterfeldt Detlof (eds.), *Advances in Decision Analysis: from Foundations to Applications*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007, p. 71-80.
- PRADIER Pierre-Charles, *La Notion de risqué en économie*, La Découverte, « Repères. Thèses et débats », 2006.
- SLOVIC Paul & TVERSKY Amos, “Who Accepts Savage’s Axiom?”, *Behavioral Science*, 1974, n° 19, p. 368-373.
- SHORT, James, “The Social Fabric at Risk: toward the Social Transformation of Risk Analysis”, *American Sociological Review*, 1984, vol. 6, n° 49, p. 711-725.
- STARR Chauncey, “Social Benefit versus Technological Risk”, *Science*, 1969, vol. 165, n° 3899.
- WALLIS Allen, “The Statistical Research Group, 1942-1945”, *Journal of the American Statistical Association*, 1980, vol. 75, n° 370, p. 320-330.