

*Les politiques
du risque*

Olivier Borraz



SciencesPo.
Les Presses

Les politiques du risque

Les politiques du risque

Olivier Borraz



Catalogage Électre-Bibliographie (avec le concours de la Bibliothèque de Sciences Po)
Les politiques du risque / Olivier Borraz – Paris : Presses de Sciences Po, 2008.
ISBN 978-2-7246-1074-1

RAMEAU :

- Sociologie du risque
- Gestion du risque : politique publique

DEWEY :

- 363 : Problèmes sociaux et services adaptés

Public concerné : Public intéressé

La loi de 1957 sur la propriété intellectuelle interdit expressément la photocopie à usage collectif sans autorisation des ayants droit (seule la photocopie à usage privé du copiste est autorisée).

Nous rappelons donc que toute reproduction, partielle ou totale, du présent ouvrage est interdite sans autorisation de l'éditeur ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC, 3, rue Hautefeuille, 75006 Paris).

À Samuel

Table des matières

<i>Remerciements</i>	9
<i>Introduction</i>	11
• Une approche sociologique du risque	13
• Le temps des risques	17
• L'insécurité sanitaire	21
• Les défaillances de l'État	26
• La France comme cas critique	33
• Plan de l'ouvrage	36

I - LA CONSTRUCTION SOCIALE ET POLITIQUE DES RISQUES

<i>Chapitre 1 / À L'ORIGINE DES RISQUES</i>	
LA PERTE DE FAMILIARITÉ	43
• L'odeur des boues	46
• La vue d'une antenne relais	55
• L'extraction des risques	61
<i>Chapitre 2 / LA NAISSANCE D'UN MOUVEMENT SOCIAL</i>	69
• L'accès et l'usage de l'information	76
• La quête d'alliés	85
• Les territoires du risque	91
• La construction d'une identité locale	99
<i>Chapitre 3 / LA POLITISATION DES RISQUES</i>	101
• Les organisations dans la controverse	104
• Les enjeux de la controverse	120
• Les formes de la controverse	137
• La projection des risques	150

II - LA MISE EN RISQUE

• La construction du cadre	156
• Le cadre de la sécurité sanitaire	161
Chapitre 4 / LE PASSAGE PAR LA SCIENCE	165
• Les formes contrastées de l'expertise	169
• La procéduralisation de l'expertise	186
• Les frontières de la science	198
Chapitre 5 / GÉRER LE RISQUE POLITIQUE	201
• La délégation aux experts	204
• La décision en incertitude	210
• La décision à huis clos	217
• La sécurité sanitaire comme cadre de légitimation	233
Chapitre 6 / LA GESTION DES RISQUES	237
• Le recours aux chartes	242
• La production de démarches certifiées	254
• Risques et normalisation	267
• La normalisation du risque	274
Conclusion	279
• L'État comme facteur de risque	279
• Les acteurs non étatiques dans la gestion des risques	284
• État régulateur et normalisation des risques	287
Bibliographie indicative	291

Remerciements

Cet ouvrage est issu d'une habilitation à diriger des recherches rédigée sous la direction de Christopher Hood et soutenue le 31 janvier 2007 à Sciences Po Paris devant un jury composé de Patrice Duran, Erhard Friedberg, Claude Gilbert et Pierre Lascombes. Je les remercie pour leurs remarques et leurs critiques, qui m'ont permis d'améliorer la première version de ce texte.

Mais mes remerciements vont d'abord et avant tout à Danielle Salomon. C'est ensemble que nous avons entrepris d'étudier les risques, ensemble que nous avons conduit une bonne partie des recherches qui figurent dans cet ouvrage, ensemble que nous avons élaboré des grilles d'analyse que l'on retrouvera détaillées plus bas. La rédaction d'une habilitation était un exercice solitaire, j'en assume complètement la responsabilité comme j'assume entièrement le contenu des pages qui suivent et dans lesquelles je propose un raisonnement personnel : mais je sais très bien tout ce que ce raisonnement doit à une collaboration étroite et à des discussions passionnées durant plus de huit ans.

Il convient ensuite de revenir sur les personnes qui ont contribué à un parcours de recherche dans le domaine des risques et à qui je dois beaucoup, en termes de conseils, d'opportunités de recherche, de collaborations, de discussions et d'encouragements. Je pense tout d'abord à Michel Setbon et surtout à Claude Gilbert. Je pense ensuite à Isabelle Bourdeaux, Yannick Barthe, Marc Barbier, Christine Noiville et Pierre-Benoit Joly. Je pense enfin à Henry Rothstein et David Vogel, qui ont toujours marqué un intérêt pour mes travaux sur la France.

Je garde une place à part pour Daniel Benamouzig. Nous nous sommes rencontrés autour des questions de santé, nous avons poursuivi sur les agences de sécurité sanitaire et tout laisse à penser qu'il y aura d'autres défis à relever ensemble dans le futur.

Comme je l'ai signalé, ce travail de recherche, je ne l'ai pas mené seul. Outre Danielle Salomon, il convient de citer des doctorants ou post-doctorants du Centre de sociologie des organisations (CSO) avec lesquels j'ai travaillé : Marie d'Arcimoles, Michel Devigne et Julien Besançon

méritent tout particulièrement ma reconnaissance, tant nos collaborations ont été fructueuses et agréables. Je souhaite aussi remercier François Dedieu, Ivonne Merle, Giovanni Prête et Pierre Vaiss, dont les thèses m'ont été utiles pour approfondir mes raisonnements.

Un parcours de recherche, c'est aussi une unité de recherche. Les séminaires comme les couloirs du CSO ont été l'occasion de discussions qui m'ont incité à approfondir des raisonnements encore fragiles : j'aimerais remercier en particulier Christine Musselin, Sophie Dubuisson-Quellier, Pierre François, ainsi que Philippe Urfalino qui a rejoint le Centre de sociologie du travail et des arts mais avec lequel nous partageons un intérêt parallèle pour les agences de sécurité sanitaire. J'aimerais aussi remercier Erhard Friedberg pour ses encouragements permanents et sa confiance sans faille dans mes recherches : il m'a toujours soutenu, souvent de manière enthousiaste, et c'est un réel confort que de travailler dans ces conditions. Martha Zuber n'a jamais cessé de poser ses questions qui n'ont pas d'équivalent pour vous obliger à simplifier votre propos. Je remercie enfin une équipe administrative qui contribue à ce que le CSO soit un espace de travail convivial et efficace.

Le rattachement du CSO à Sciences Po a été l'occasion d'opérations conjointes et de discussions toujours stimulantes avec des chercheurs du Cevipof : je pense notamment à Pierre Lascoumes, Pierre Muller et Bruno Palier. Ce rattachement m'a aussi permis de séjourner six mois au Minda de Gunzburg Center for European Studies (CES) de Harvard : s'il est des endroits au monde où le travail intellectuel peut s'épanouir sans limites, c'est bien au CES. C'est là que j'ai mis au point l'argument général de mon ouvrage, dans le cadre d'échanges avec des chercheurs exigeants. Je souhaite remercier tout particulièrement Peter Hall, qui a pris le temps de me lire, de m'écouter et de me prodiguer ses conseils. Je remercie aussi Arthur Goldhammer, Andrew Martin, Carlo Trigillia, Sheila Jasanoff et David Moss pour leurs commentaires sur suggestions.

Je garde ici aussi une place à part pour Patrick Le Galès, bel exemple d'esprit sociologique original et toujours en mouvement. Le suivre n'est pas une mince affaire, mais c'est toujours une aventure intellectuelle dont on ressort plus intelligent.

Introduction

Il n'y a pas si longtemps encore, le terme de risque suggérait l'idée de certitude ou de probabilité statistique. Il témoignait d'une capacité à anticiper le futur voire, d'une certaine manière, à le contrôler. Aussi le risque était-il intimement lié à la construction d'un État moderne capable d'assurer la sécurité de sa population contre différentes menaces.

Aujourd'hui, le terme se confond avec celui d'incertitude, il suggère un avenir menaçant sur lequel nous n'aurions qu'une prise réduite et des capacités d'action limitées. Il tend à justifier une démarche de précaution dans la conduite des affaires publiques, loin de l'image d'un État omniscient et visionnaire avec laquelle nos sociétés ont vécu durant plus d'un siècle.

Ce retournement est souvent associé à un changement dans la nature et l'origine des dangers. Nous serions aujourd'hui exposés, plus qu'avant, à de multiples menaces sur notre santé et notre environnement, qui trouveraient leurs sources dans les nouvelles technologies, les progrès de la chimie ou les manipulations du vivant. Les développements de la science contribueraient à fabriquer de nouvelles incertitudes qui ne se laisseraient plus saisir par des calculs de probabilité ou autres démarches d'anticipation. Jointe à un effritement des structures collectives nationales, cette situation ferait que les populations ne bénéficieraient plus des mêmes protections que par le passé tandis que les États ne seraient plus en mesure d'indiquer la voie vers l'avenir¹.

Cependant, par son niveau de généralité, une telle analyse ne se laisse pas facilement vérifier sur le plan empirique. Aussi séduisante soit-elle, elle n'aide pas à comprendre l'émergence du risque dans les discours et les pratiques. Or, c'est d'abord à ce niveau que le risque est omniprésent.

1. U. Beck, « *Politics of Risk Society* », dans J. Franklin (ed.), *The Politics of Risk Society*, Cambridge, Polity Press, 1998 ; La Société du risque, Paris, Aubier, 2001 ; A. Giddens, Les Conséquences de la modernité, Paris, L'Harmattan, 1994 ; « *Risk Society: The Context of British Politics* », dans J. Franklin (ed.), *The Politics of Risk Society*, Cambridge, Polity Press, 1998.

La notion de risque a « colonisé » le langage des institutions², elle est devenue une référence récurrente pour caractériser toute une gamme de problèmes publics ; bref, elle offre un moyen commode pour affronter la complexité qui nous entoure. En ce sens, elle s'apparente à une boussole improbable avec laquelle on peut s'aventurer dans un espace peuplé d'incertitudes.

Improbable, parce que la notion demeure ambiguë, voire polysémique – y compris dans les seuls domaines de la santé et de l'environnement. Selon qu'il est appliqué à la téléphonie mobile, à l'énergie nucléaire ou au médicament, le risque ne recouvre pas le même sens ; *a fortiori* lorsqu'il est utilisé pour évoquer le réchauffement climatique, les organismes génétiquement modifiés ou les pandémies grippales. Aussi, si l'on veut appréhender la manière dont le risque est devenu un thème central dans le débat public, il faut pouvoir analyser ses multiples usages dans des controverses, ainsi que ses effets sur l'action et les institutions publiques. Comme le souligne Michael Power, la vraie question n'est pas de savoir ce qu'est le risque, mais de répondre à la question : « Comment connaissons-nous les risques et quelles sont les institutions sociales et économiques qui incarnent cette connaissance³ ? » Autrement dit, il faut étudier le succès de la référence aux risques dans le débat social, ce que cette notion permet de dire et de dénoncer, les individus et les groupes qui s'y réfèrent, les territoires dans lesquels cette référence survient, mais aussi les institutions qui sont mises à l'épreuve, les transformations induites dans le comportement des organisations et les décisions que les risques conduisent à prendre. Bref, c'est à un travail de repérage fin que nous invite l'étude du risque, non pour en proposer une généalogie mais bien pour appréhender ses conditions de connaissance et d'utilisation.

Cependant, notre intérêt pour le risque ne saurait s'arrêter là. On voudrait suggérer que la place qu'occupe le risque dans les discours et les pratiques des institutions et des mouvements sociaux est indissociable d'une interrogation plus profonde sur les capacités de gouvernement de nos sociétés. L'émergence du risque offre l'occasion d'analyser les recompositions qui touchent l'État, lorsque celui-ci se trouve confronté à des sociétés dont les formes d'organisation sociale ont évolué et sont soumises à une pluralité de modes de régulation politique et économique.

2. H. Rothstein, M. Huber et G. Gaskell, « A Theory of Risk Colonization : the Spiralling regulatory Logics of Societal and Institutional Risk », *Economy and Society*, 35 (1), 2006, p. 91-112.

3. M. Power, *The Risk Management of Everything*, Londres, Demos, 2004, p. 14.

On défendra donc la thèse suivant laquelle le risque sert de révélateur à ces recompositions et à ces évolutions – en même temps qu'il leur fournit un support, certains diront un prétexte. En d'autres termes, ce n'est pas tant le risque *per se* qui nous intéressera que ses usages et les conditions dans lesquelles cette notion émerge, dans un moment historique particulier qui voit les rapports qu'entretiennent l'État et la société évoluer sous l'effet de phénomènes politiques, économiques et sociaux majeurs ; puis l'utilisation de la notion dans de vastes réformes institutionnelles qui entendent remettre la gestion des risques au cœur des missions régaliennes de l'État, autrement dit participer à la réaffirmation par l'État de sa capacité à assurer la sécurité des populations contre toutes sortes de menaces.

— Une approche sociologique du risque

Le risque sera entendu ici comme une qualité. D'un point de vue sociologique, c'est la qualité que l'on attribue à une activité, une substance ou une installation qui présente des incertitudes pour les intérêts, les valeurs ou les enjeux d'individus, de groupes ou d'organisations⁴. On considérera donc le risque comme le résultat d'un processus de qualification, dont l'enjeu est de réduire les incertitudes qui entourent une activité, une substance ou une installation, de manière à rendre celle-ci contrôlable.

Les travaux de sciences sociales qui se sont intéressés au risque l'ont d'abord conçu comme une technologie susceptible de convertir des incertitudes en dimensions mesurables⁵ – ou dans le langage de la sociologie des organisations, des « problèmes mal structurés » en problèmes susceptibles d'être connus, sur lesquels il serait possible d'agir. Cette technologie permettait d'identifier les causes, la probabilité d'occurrence ou les effets d'un phénomène initialement porteur d'incertitudes (on pense aux accidents du travail étudiés par Ewald dans *L'État providence*

4. Cette approche s'inspire de la définition d'Eugene Rosa : « Le risque est une situation ou un événement dans lequel est en jeu une chose de valeur pour les individus (y compris les individus eux-mêmes) et dont l'issue est incertaine », « *The Logic Structure of the Social Amplification of Risk Framework (SARF) : Metatheoretical Foundations and Policy Implications* », dans N. Pidgeon, R. E. Kasperson et P. Slovic (eds), *The Social Amplification of Risk*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003, p. 56.

5. F. Ewald, *L'État providence*, Paris, Grasset, 1986.

ou, plus près de nous, aux accidents de la route, aux intoxications alimentaires ou aux accidents industriels). Cette technologie a d'abord reposé sur l'utilisation d'outils statistiques, puis de démarches scientifiques ou techniques, pour caractériser le risque. Son apparente objectivité lui donnait un aspect pacifié, voire apolitique (à tort, car les enjeux économiques et sociaux associés demeuraient bien réels).

Mais depuis une trentaine d'années, maintenant, la notion de risque fait l'objet d'usages plus controversés et l'attribution de la qualité de risque n'est plus un processus relevant prioritairement d'une rationalité technique ou scientifique. Devant cette transformation, on serait tenté de suggérer que les risques n'ont plus la même nature, qu'ils sont aujourd'hui plus complexes, incertains ou ambigus. C'est la position des auteurs qui s'intéressent aux risques nouveaux⁶ ou émergents⁷. Cependant, on préférera considérer que la qualification de risque constitue toujours le résultat d'un processus social : simplement, ce sont les modalités de ce dernier qui ont évolué. Elles sont désormais plus ouvertes à la controverse et à la participation de multiples acteurs ; autrement dit, moins sous le contrôle des seuls experts ou des scientifiques.

Les antennes relais de téléphonie mobile en fournissent un bon exemple. Ces installations ne constituent pas initialement un risque pour la santé. Ce n'est qu'au terme d'un processus qui met en jeu des associations, des experts et contre-experts, des opérateurs privés et des administrations publiques, qu'elles se voient qualifiées de risque ; ce qui autorise ensuite leur prise en charge par les pouvoirs publics. Ce processus est controversé car les différentes parties s'affrontent pour savoir si l'activité présente ou non des incertitudes, et si celles-ci sont susceptibles de conduire à la qualification de risque.

Dans cet exemple, risque et incertitude constituent des notions cousines, alors que l'on a l'habitude de les opposer. Aussi faut-il s'entendre sur ce qu'elles recouvrent.

Traditionnellement, l'incertitude est comprise comme un défaut de connaissances ; autrement dit, ce que l'on ne sait pas. Cela peut tenir à l'absence de données d'observation concernant l'exposition à une substance, l'insuffisance des savoirs sur une molécule en raison de sa nouveauté, un manque de recul dans le temps dû à l'introduction récente d'une technologie, des interactions complexes entre substances chimiques...

6. O. Godard, C. Henry, P. Lagadec et E. Michel-Kerjan, *Traité des nouveaux risques. Précaution, risque, assurance*, Paris, Gallimard, 2002.

7. O. Renn, *Risk Governance. Coping with Uncertainty in a Complex World*, Londres, Earthscan Publications, 2007.

Cette acception suppose toutefois, du point de vue des sciences expérimentales, qu'il est possible de distinguer un état des savoirs d'un état de l'inconnu, autrement dit que l'incertitude est réductible par un accroissement des connaissances, lui-même lié à un approfondissement des recherches, et qu'entre-temps on peut estimer cette incertitude, c'est-à-dire la quantifier. Or, la sociologie des sciences et des techniques a depuis longtemps montré que l'accroissement des recherches dans un champ donné aboutit à étendre tout autant le champ des connaissances que celui des incertitudes (ce que l'on sait que l'on ne sait pas : les *known unknowns*). Qui plus est, il existe de vastes pans d'incertitudes dont les scientifiques ne sont même pas conscients (les *unknown unknowns*). Dans ces conditions, il est difficile de procéder à une analyse de risque sur des sujets comportant de nombreuses incertitudes, sans que n'interviennent des appréciations ou des jugements à propos de ces incertitudes, sur leur existence, leur valeur, leur portée, introduisant ainsi dans la démarche une part de subjectivité.

Pour contourner cette difficulté, deux auteurs, Schwarz et Thompson, ont suggéré de distinguer l'« incertitude technique » de l'« incertitude structurelle⁸ ». La première suppose un accord entre les experts sur l'existence et l'étendue des incertitudes. La seconde, en revanche, implique que l'appréciation des incertitudes par chaque expert est irréductible à toute autre appréciation, car elle repose sur des catégories cognitives déterminées culturellement et qui sont incompatibles entre elles. Autrement dit, chacun choisit les incertitudes et les faits qu'il entend mettre en avant, en fonction de son inscription dans des institutions sociales constitutives de son appartenance et de son identité. Cette distinction implique qu'il est illusoire, en cas d'incertitude structurelle, de trouver un accord, l'enjeu étant plutôt d'organiser des procédures qui permettent aux différents biais culturels de s'exprimer.

Cette distinction demeure néanmoins centrée sur une conception étroitement scientifique des incertitudes. Elle tient compte de la relativité des savoirs, mais elle néglige, comme tous les autres travaux sur les risques, des acceptions complémentaires de la notion d'incertitude, à commencer par une acception sociologique qui renvoie à l'impossibilité de prévoir, d'anticiper ou de comprendre le comportement d'un acteur⁹.

8. M. Schwarz et M. Thompson, *Divided We Stand. Redefining Politics, Technology and Social Choice*, Philadelphia (Pa.), University of Pennsylvania Press, 1990.

9. M. Crozier et E. Friedberg, *L'Acteur et le Système*, Paris, Seuil, 1977 ; E. Friedberg, *Le Pouvoir et la Règle. Dynamiques de l'action organisée*, Paris, Seuil, 1997.

On peut aussi évoquer les travaux en économie sur les coûts de transaction, lorsqu'ils établissent un parallèle entre la gestion des incertitudes et la réduction des coûts de coordination et de surveillance, les travaux sur l'incomplétude des contrats ou la théorie principal-agent, qui placent au cœur de leur raisonnement la question de l'incertitude, au sens d'incapacité à prévoir et anticiper. Citons encore les travaux en gestion qui situent la question de l'incertitude au centre des idées d'organisation et de management, pour mieux analyser ensuite la manière dont les organisations transforment les incertitudes en risques, et par ce biais recouvrent une capacité de décision et de contrôle¹⁰. Bref, les sciences sociales ont depuis longtemps développé des acceptions de l'incertitude qui s'avèrent utiles à l'analyse des risques, en complément d'une conception plus étroitement scientifique.

Utiles, car dans les controverses autour d'activités à risque, il est rarement possible de faire la distinction entre incertitudes scientifiques ou techniques (à savoir un manque de connaissances) et incertitudes sociales (le comportement des producteurs de cette activité, de ses distributeurs, de ses contrôleurs ou de ses utilisateurs). En réalité, on constate souvent que ces différentes incertitudes se combinent et se renforcent mutuellement. Certains auteurs ont ainsi suggéré que l'appréciation du risque était indissociable du jugement porté sur l'institution responsable du risque¹¹. Il sera démontré plus loin que ce jugement repose sur la difficulté à appréhender le comportement de cette institution, et plus encore à anticiper son comportement futur, en raison des incertitudes qui le caractérisent.

Il convient donc d'adopter une acception large de la notion d'incertitude. Elle doit être entendue au double sens de connaissance *et* de capacité de contrôle. La connaissance recouvre à la fois des données scientifiques ou techniques relatives à l'activité, et des éléments de l'ordre de l'interaction sociale (la prévisibilité, l'anticipation, la fiabilité). Dans les débats sur les organismes génétiquement modifiés, les pesticides ou les nanotechnologies, ces questions sont primordiales. Quant à la capacité de contrôle, elle recouvre la maîtrise ou la capacité d'action

10. M. Power, *Organized Uncertainty. Designing a World of Risk Management*, Oxford, Oxford University Press, 2007.

11. M. Schwarz et M. Thompson, *Divided We Stand*, op. cit. ; W. Freudenburg, « *Risk and Recreancy: Weber, the Division of Labor, and the Rationality of Risk Perceptions* », *Social Forces*, 71 (4), 1993, p. 909-932 ; B. Wynne, « *May the Sheep Safely Graze? A Reflexive View of the Expert-Lay Knowledge Divide* », dans S. Lash, B. Szerszynski et B. Wynne (eds), *Risk, Environment and Modernity. Towards a New Ecology*, Londres, Sage, 1996, p. 44-83.

relative à une activité (peut-on agir, directement ou indirectement, sur elle? Peut-on contrôler son fonctionnement? Peut-on en limiter les effets?) Les incertitudes relatives à la capacité de contrôle sont constitutives de l'idée de risque dans la mesure où elles font écho à un ensemble de crises, controverses et scandales dans lesquels des défaillances ou manquements se sont révélés déterminants dans l'occurrence d'une crise, d'un accident ou d'une catastrophe. Elles renvoient, plus fondamentalement, à des problèmes de confiance¹².

Dès lors, le risque est le résultat d'un processus qui voit des incertitudes converties en autant de dimensions qui peuvent faire l'objet d'une action. Des auteurs ont décrit le rôle des organisations dans ce processus de conversion des problèmes incertains en risques¹³. On ajoutera dans cet ouvrage le rôle des mouvements sociaux, dans leur capacité à traduire des incertitudes en risques pour les inscrire sur l'agenda public. Mais on insistera surtout sur le processus de qualification et sur sa nature éminemment conflictuelle, à la fois en raison de son caractère controversé et parce qu'il renvoie à des enjeux politiques, économiques ou sociaux plus larges. La qualité de risque attribuée à une activité ou une substance n'est ni inhérente à cette activité ou substance, ni préalable aux mobilisations, controverses ou processus de mise sur agenda; elle en est l'aboutissement. Le processus de qualification a pour objectif de faire accéder une activité à l'agenda public, au sens d'un espace dans lequel des alternatives sont discutées et des décisions sont prises. À cette occasion, il l'inscrit dans un «tissu d'attentes» (*web of expectations*) s'agissant des mesures à prendre, des acteurs responsables, des procédures à suivre¹⁴.

— Le temps des risques

Il sera essentiellement question dans cet ouvrage des risques pour la santé et l'environnement. Cette focalisation se justifie par le fait que l'émergence du thème du risque dans l'espace public est indissociable de mobilisations, crises et controverses qui se multiplient autour de problèmes environnementaux ou sanitaires, d'abord aux États-Unis (pesticides,

12. A. Giddens, *Les Conséquences de la modernité*, op. cit.

13. L. Clarke, *Acceptable Risk? Making Decisions in a Toxic Environment*, Berkeley (Calif.), University of California Press, 1989; M. Power, *Organized Uncertainty*, op. cit.

14. M. Power, *Organized Uncertainty*, op. cit., p. 6.

substances cancérigènes, nucléaire), puis en Europe à partir de la décennie 1970 (avec les pluies acides en Allemagne, les débats sur le nucléaire à travers l'Europe et plus tard la sécurité alimentaire). Ce n'est donc pas du risque en général dont il sera question, mais de l'émergence de ce thème dans un cadre historique et géographique bien délimité. Cela ne dispense pas de s'interroger sur la manière dont ces risques ont été pris en charge par le passé, ou de s'intéresser à d'autres risques durant la même période, afin d'identifier des continuités ou des ruptures, des ressemblances ou des dissemblances. Mais il importe de resituer la notion dans un espace-temps, afin d'identifier les transformations sociales, économiques, politiques et technologiques à l'œuvre durant cette période et qui permettent de rendre compte de l'émergence de ce thème ainsi que de ses effets.

Ces risques sont de nature collective, en ce qu'ils ne relèvent pas de décisions ou de comportements individuels (comme le fait de fumer ou de conduire), mais, d'une part, ils concernent des populations exposées à des activités ou des substances sur lesquelles, d'autre part, les moyens d'action sont avant tout de nature collective et notamment, mais pas seulement, de nature réglementaire. Plus précisément, un risque collectif présente les caractéristiques suivantes¹⁵ : des intérêts collectifs vitaux sont mis en cause ; les fondements sociopolitiques sont menacés ; la capacité de connaître et d'interpréter la réalité est altérée. Plus récemment, on a pu parler de « nouveaux risques¹⁶ » pour mieux souligner l'importance (mais aussi la diversité) des incertitudes qui entourent certaines activités accusées de présenter des risques pour la santé ou l'environnement, ainsi que le potentiel de déstabilisation politique, économique et sociale que recèlent ces sujets : on pense aux organismes génétiquement modifiés ou encore aux nanotechnologies.

Ce cadrage a le double mérite de sérier les phénomènes qui seront analysés, en écartant tout ce qui touche aux comportements pour ne retenir que des activités ou des substances auxquelles sont exposées des populations ; et surtout de mettre l'accent sur le lien entre la définition du risque et sa prise en charge par la société. D'un point de vue sociologique, un risque n'existe pas en soi : il n'a de sens qu'en tant que phénomène social *et* problème public. Ce dernier terme doit être entendu au sens large : outre la puissance publique, sa prise en charge relève

15. C. Gilbert, Objets « flous » et action publique : à propos des « risques majeurs », Grenoble, CNRS-Cerat, 1995.

16. O. Godard et al., Traité des nouveaux risques, op. cit.

aussi de multiples autres individus, groupes et organisations. C'est parce qu'il menace des intérêts vitaux et qu'il relève d'une intervention collective de nature publique que l'on parle de risque collectif. En l'espèce, ce sont autant les intérêts vitaux que l'intervention publique qui se trouvent menacés, en raison notamment des incertitudes qui entourent l'activité et des possibles conséquences d'une crise.

Aux États-Unis, un important corpus de littérature s'est attaché à décrire et analyser les mouvements sociaux qui, durant les décennies 1970-1980, dénonçaient des risques sanitaires liés à la présence ou l'usage de substances toxiques, au nom de la justice environnementale¹⁷. Des accidents comme Three Miles Island ont aussi joué un rôle déterminant dans la construction d'activités à risque. Les mobilisations ont été rapportées aux transformations plus profondes traversant la société américaine durant la même période¹⁸. Ces phénomènes ont donné lieu à des réformes dans la régulation des risques dès le début de la décennie 1970, avec la création ou le renforcement des agences comme la Food and Drug Administration, l'Environmental Protection Agency ou encore l'Occupational Safety and Health Administration¹⁹.

Durant cette même période, la France offre un contraste avec la situation américaine ; au point de susciter des travaux cherchant à rendre compte des différences observées. Constatant, en effet, l'opposition grandissante d'une partie de l'opinion publique américaine à la poursuite du programme nucléaire, à l'utilisation intensive de pesticides en agriculture ou à l'usage de substances chimiques dans l'industrie, des auteurs américains se sont tournés vers la France (et la Grande-Bretagne) pour tenter de comprendre les raisons d'une apparente absence de contestation. Qu'il s'agisse du nucléaire²⁰, des activités chimiques²¹, ou de la régulation des risques en général²², ces ouvrages ont tenté de saisir ce qui opposait la

17. S. M. Capek, «The "Environmental" Justice Frame: A Conceptual Discussion and an Application», *Social Problems*, 40 (1), 1993, p. 5-24.

18. M. Douglas et A. Wildavsky, *Risk and Culture*, Berkeley (Calif.), California University Press, 1982.

19. S. Jasanoff, *The Fifth Branch: Science Advisers as Policymakers*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 1990 ; J. Q. Wilson (ed.), *The Politics of Regulation*, New York (N. Y.), Basic Books, 1980.

20. J. M. Jasper, *Nuclear Politics: Energy and the State in the United States, Sweden, and France*, Princeton (N. J.), Princeton University Press, 1990.

21. R. Brickmann, S. Jasanoff et T. Ilgen, *Controlling Chemicals: The Politics of Regulation in Europe and the United States*, Ithaca (N. Y.), Cornell University Press, 1985.

22. S. Breyer, *Breaking the Vicious Circle: Toward Effective Risk Regulation*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 1993 ; P. Slovic, «Perceived Risk, Trust, and Democracy», *Risk Analysis*, 13, 1993, p. 675-682.

France et les États-Unis. Ils ont dépeint un système français caractérisé par la centralisation des décisions, le recours à des savoirs experts, une fermeture des processus décisionnels : bref, la France illustrerait un modèle technocratique, dans lequel une élite dispose des savoirs et d'une indépendance d'esprit pour prendre les décisions dans l'intérêt de la nation. Ce modèle est mis en parallèle avec la situation des États-Unis, où l'on assiste au contraire à la création d'agences d'expertise et de régulation adoptant des mesures restrictives à l'encontre de substances ou d'activités, une ouverture des processus décisionnels à toutes les parties intéressées, une judiciarisation exacerbée – le tout s'accompagnant de nombreux conflits et controverses.

Dès lors, certains auteurs ont conclu à la force du modèle français par rapport au modèle américain, ce dernier accordant à leurs yeux trop de poids aux « entrepreneurs de risque », aux médias ou aux activistes, au détriment d'une approche plus raisonnable, reposant d'abord et avant tout sur des données scientifiques. Stephen Breyer²³, en particulier, aujourd'hui juge à la Cour suprême, a dénoncé le « cercle vicieux » caractérisant le système américain : les perceptions du public exercent une pression sur le Congrès qui impose aux agences de travailler sur des risques négligeables (au détriment des « vrais » risques), augmentant ainsi le degré de méfiance au sein de la population vis-à-vis de tout un ensemble d'activités et renforçant la tendance à réguler ces activités sur la base de données incomplètes. Il a suggéré de prendre exemple sur le Conseil d'État français comme modèle d'organisation capable d'agir pour le bien général de manière rationnelle. Dans le contexte des années 1980, qui a vu les débats se multiplier aux États-Unis autour d'une régulation jugée excessive d'activités soupçonnées d'être cancérigènes (au nom de ce que l'on appellerait, aujourd'hui, le principe de précaution), le cas de la France semblait offrir une alternative crédible, dans laquelle la faiblesse des procédures de participation ou de consultation des populations était compensée par l'existence d'une élite administrative située au-dessus des intérêts partisans. On peut remarquer que cette description du modèle français correspond assez mal à l'analyse d'un autre auteur américain, James Jasper²⁴, à propos des conflits parfois durs autour du programme nucléaire en France durant la décennie 1970 et de l'influence d'un modèle technocratique de décision dans lequel le Conseil d'État ne joue aucun rôle.

23. S. Breyer, *Breaking the Vicious Circle*, op. cit.

24. J. M. Jasper, *Nuclear Politics*, op. cit.

Au-delà des jugements de valeur, la description générale d'un modèle technocratique de décision que l'on retrouve chez ces auteurs reflétait néanmoins assez bien la situation à l'époque.

Or, en une décennie à peine, l'ensemble du système français de régulation des risques sanitaires et environnementaux a été profondément remanié, des agences d'expertise ont été créées (se référant explicitement aux agences américaines, tout en s'en distinguant dans les faits), les ministères et leurs services déconcentrés ont été transformés, de nouveaux principes d'action ont été introduits, une rhétorique de la précaution s'est développée. Parallèlement, les mobilisations et les controverses se sont multipliées, des associations de victimes ou de patients ont obtenu droit de cité, on assiste à une ébauche de judiciarisation, et des mesures parfois excessives ont été adoptées pour répondre à un « risque perçu » dans l'opinion publique. Bref, il semble difficile d'utiliser les termes employés par les auteurs ci-dessus pour décrire le système qui voit le jour à partir de 1996. Aussi, comment expliquer la soudaineté et le caractère somme toute inattendu avec lesquels l'édifice décrit par les auteurs américains se lézarde et se transforme à partir des crises du sang contaminé puis de la vache folle ? Comment se fait-il qu'un système dont ces auteurs soulignaient l'efficacité soit déstabilisé puis conduit à se transformer aussi rapidement ? Et comment rendre compte du succès rencontré par le thème des risques sanitaires dans ce contexte ?

Deux ensembles d'hypothèses peuvent être avancés pour rendre compte tant de la soudaineté que de l'ampleur des bouleversements. Ces hypothèses seront mises à l'épreuve dans le cadre de cet ouvrage, mais elles nécessitent préalablement d'être détaillées. La première renvoie à des transformations dans la société française qui, bien qu'anciennes, produisent des effets politiques à partir du milieu de la décennie 1980. La seconde concerne plus directement l'État, dans sa capacité à assurer la sécurité des populations.

— L'insécurité sanitaire

Une explication couramment avancée pour rendre compte de l'ampleur des crises et de leurs effets consiste à évoquer une perte de confiance des populations dans leurs institutions. Agissant comme autant de « signaux²⁵ », les crises révéleraient ainsi de nombreuses défaillances,

25. P. Slovic (ed.), *The Perception of Risk*, Londres, Earthscan, 2000.