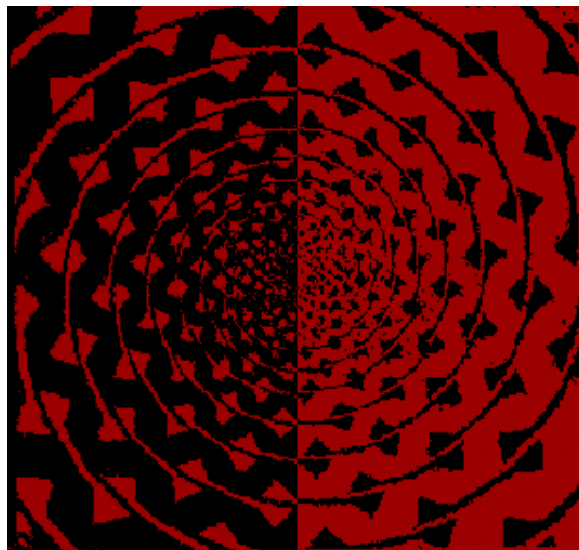

Les Carnets du Centre de Philosophie du Droit



Titre : *Réflexivité et gouvernance du risque.*

Auteur (s) : Jacques Lenoble

N° : 92

Année : 2002

© CPDR, Louvain-la-Neuve, 2002

This paper may be cited as : Lenoble Jacques, « Réflexivité et gouvernance du risque », in Les Carnets du Centre de Philosophie du Droit, n°92, 2002.

REFLEXIVITE ET GOUVERNANCE DU RISQUE

Jacques Lenoble

Centre de Philosophie du Droit
Université catholique de Louvain
Belgique

Tel. : (010) 47 46 49
Fax : (010) 47 86 01
Email : lenoble@cpdr.ucl.ac.be

REFLEXIVITE ET GOUVERNANCE DU RISQUE

Jacques Lenoble¹
Centre de Philosophie du Droit
Université catholique de Louvain

Introduction

Sous la pression de l'actualité, la question de la régulation du risque fait l'objet d'une attention croissante des autorités européennes et nationales. Comme l'a clairement montré un récent colloque organisé à l'initiative de la Commission européenne², on constate aujourd'hui en Europe une perte de confiance croissante du public dans les procédures existantes pour assurer une protection efficace du vivant (environnement, sécurité alimentaire...). Comment, dès lors, mieux construire le rôle et la place de la science dans nos dispositifs de gouvernance ? Face à cette perte de confiance croissante, le discours dominant en appelle souvent au renforcement nécessaire de la participation du public. Comme il est dit en conclusion du colloque précité, « toutes les parties concernées doivent être impliquées dans des procédures de recherche de consensus. Des outils devraient être développés pour rapprocher le public des débats sur la Science et la technologie (par exemple les conférences de consensus, les « focus groups »...) »³. L'enjeu n'est pas d'organiser des formes de démocratie directe. Il est d'assurer une meilleure compréhension des débats scientifiques, de leurs limites et des incertitudes qui les traversent, en même temps qu'il s'agit de créer les bases d'un consensus possible sur les questions éthiques liées aux évolutions technologiques et de permettre une information argumentée des autorités politiques.

Dans le même temps, cet appel à un renforcement des formes de démocratie délibérative s'accompagne de l'abandon des approches dogmatiques antérieures de la science et de la théorie du risque. Cette promotion d'un modèle participatif

¹ Ce texte sera publié en version anglaise dans J. Lenoble et M. Maesschalck, *The Action of Norms*, London (forthcoming).

² Conférence « Science et Gouvernance dans la Société de la Connaissance : Un défi pour l'Europe » (16 et 17 octobre 2000).

³ Projet de conclusions, point 3.

s'accompagne en effet de la reconnaissance du principe d'incertitude mis au fondement de la connaissance scientifique (et du principe de précaution qui en est la conséquence normative) et de l'influence de la « perception » sur l'évaluation du risque (théorie de l'acceptabilité du risque). Bien plus, dans le meilleur des cas, le discours public va jusqu'à souligner la nécessité d'une réflexivité dans la démarche du chercheur scientifique⁴.

L'appel à ces quatre idées (participation renforcée, principe d'incertitude et de précaution, perception de l'acceptabilité du risque et enfin réflexivité du jugement) nous paraît assurément peu contestable. Il s'agit là d'un acquis des développements contemporains en matière de théorie du risque. On ne peut cependant que s'interroger sur l'usage qui en est fait. En effet, la seule référence à l'idée de participation du public semble fonctionner comme si elle se suffisait à elle-même. N'y a-t-il pas lieu au contraire de construire plus avant cette notion ? On gagnerait non seulement en rigueur, mais aussi, peut-être, en efficacité, tant il est vrai qu'on peut s'interroger⁵ sur l'efficacité des formes de participation souvent présentées aujourd'hui comme incarnant ces exigences de démocratie délibérative (conférences de consensus ou de citoyens). L'observation s'impose d'autant plus que la référence aux « notions » d'incertitude, de perception et de réflexivité supposées traverser une approche correcte de la théorie du risque fonctionne, dans le discours politique dominant, de façon tout aussi problématique. A nouveau, on semble accrédi-ter l'idée d'une interprétation univoque et non contestée de ces trois idées. Or, sur ces deux plans – plan pratique d'une démocratisation des procédures d'expertise et plan théorique de la théorie du risque – une rapide attention au développement des débats sur la théorie du risque obligerait peut-être à plus de prudence et ouvrirait de nouvelles questions.

De ce point de vue, un détour par l'expérience américaine s'avère doublement instructif. Tout d'abord, le tournant participatif en matière de régulation du risque y a été expérimenté dès la fin des années cinquante. Bien plus, ce qu'enseigne une rapide reconstruction du débat américain en cette matière, c'est le relatif échec de cette « réponse participative », ou plus exactement la nécessité de la construire de façon plus complexe pour en assurer l'efficacité recherchée. Cet enseignement est d'autant plus instructif que les étapes successives de ce débat juridique sur l'aménagement « participatif » de la régulation du risque depuis quarante ans sont en étroite relation avec l'évolution complexe et

⁴ Voy. sur ceci, le rapport introductif au colloque « Science et Gouvernance » de la Commission européenne rédigé par plusieurs membres du *Joint Research Centre* de la Commission de l'Union Européenne, « *Science and Governance in the European Union – A contribution to the Debate* », Ian Sheperd (ed.), *Institute for Systems, Informatics and Safety, Joint Research Centre*, 2000 : « It is necessary to develop reflective researchers, analogous to the reflexive expert practitioners advocated by Schön. » (p.17).

⁵ Cfr. ci-dessous la finale de l'article et notamment les notes 63 à 66.

conflictuelle de la théorie du risque sur le triple plan des théories de l'incertitude, de la perception et de la réflexivité.

C'est à cette rapide reconstruction des étapes de ce débat que nous voudrions consacrer les observations qui suivent. Ce faisant, notre objectif n'est pas d'invalider l'appel à un renforcement procédural et participatif de nos dispositifs de gouvernance européenne en matière de protection contre le risque. Mais, il est de mettre en lumière certaines des conditions qui en conditionnent l'effectuation et que menace d'oblitérer, aujourd'hui, une approche trop souvent formaliste de la démocratie procédurale ou délibérative.

Nous procéderons en trois temps qui correspondent aux trois étapes qui nous paraissent résumer l'évolution du débat américain sur la gouvernance du risque depuis la fin des années cinquante. Une première partie portera sur le tournant participatif et procédural de la régulation du risque durant les années soixante et septante. Dans une seconde partie, nous présenterons la réaction qui s'est construite, au départ des années quatre-vingt, pour pallier les insuffisances sur lesquelles débouchait cette première étape. Enfin, nous développerons, au titre d'une troisième étape, certaines des critiques théoriques qui se sont développées en alternative aux modèles théoriques convoqués pour construire cette dernière réaction.

Le tournant procédural et participatif des années 60-70

Comme l'écrivait, en 1990, une des meilleures spécialistes sur ces questions, Sheila Jasanoff, alors que le processus de décision américain en matière de risque paraît « unusually open to participation », le processus de décision en Europe, quelles que soient les différences significatives entre les Etats membres, est « for the most part closed to the public »⁶. Sans doute, une évolution se fait-elle jour en Europe. Mais quel que soit le jugement que l'on porte sur la nature participative du système américain en matière de politiques publiques, le jugement de Jasanoff est assurément exact. Ce qui s'observe en matière de régulation du risque n'est qu'une expression particulière d'une transformation procédurale importante du cadre réglementaire de l'Etat social qui s'est opérée dès les années cinquante aux USA et que l'Europe n'a amorcée qu'ultérieurement.

L'enjeu de cette « procéduralisation » du droit administratif américain n'était pas une remise en cause des objectifs « sociaux » ou de solidarité de l'Etat

⁶ « American Exceptionalism and the Political Acknowledgment of Risk », in *Comparative Science and Technology Policy*, Sh. Jasanoff (ed.), Cheltenham (UK), Elgar Publishing Lt, 1997, 393.

social. Au contraire, l'observation est faite, durant ces années cinquante, que le cadre réglementaire de l'Etat du *New Deal*, mis en place dans les années trente à la suite de la victoire des tenants de l'Etat social contre les juges conservateurs de la Cour suprême, n'assurait pas le respect des droits fondamentaux d'une large partie de la population, à commencer par ceux des enfants noirs⁷. Cette critique donnera lieu au célèbre *Civil Rights Movement*. Mais, de façon plus technique, s'inaugure là un réaménagement radical du cadre institutionnel de l'Etat social et, principalement, de la prévalence qui avait été octroyée aux agences administratives.

L'extension de la régulation étatique, au sein de l'Etat social, repose sur la mise en œuvre d'un savoir instrumental que les experts de l'administration sont supposés pouvoir fournir pour réaliser le bien-être collectif et assurer une égalité plus réelle entre les membres de la société. C'est cette conception scientiste et substantielle (possibilité pour la raison de définir le contenu de la décision valide) de la rationalité administrative qui va progressivement être critiquée en même temps que celle de ses supposées objectivité et neutralité. On lui substituera une approche plus procédurale de la rationalité qui prendra différentes formes successives⁸. La première « procéduralisation »⁹ des dispositifs réglementaires, liée à la « *group interest politics* », conduira à un double réaménagement institutionnel.

Elle conduira à limiter le pouvoir discrétionnaire de l'autorité administrative dont le pouvoir d'action sera dorénavant conditionné par la possibilité effective donnée à toutes les parties intéressées de participer à la délibération préparatoire à la décision. L'idée est, en effet, que la validité d'une politique publique est moins l'effet d'un calcul objectif d'expert que le résultat conventionnel des compromis résultant de la possibilité donnée à tous les intéressés de faire valoir leur point de vue.

Elle conduira aussi à un renforcement marqué du pouvoir du juge. Celui-ci aura la charge, en effet, de veiller au respect *effectif* des droits fondamentaux et de s'assurer du respect par l'autorité administrative des contraintes participatives liées à la redéfinition procédurale des dispositifs de gouvernance. Il ne s'agit pas ici de développer plus avant cette réorganisation du droit américain. Il nous suffit de prendre acte qu'elle conduira, dans le domaine de la protection du risque, à une recomposition participative de la conception bureaucratique

⁷ On a coutume de situer l'origine de ce mouvement de réforme institutionnelle dans le fameux arrêt de la Cour suprême (*Brown versus Board of Education*) par lequel est condamnée la ségrégation raciale dans les écoles publiques de l'Etat d'Alabama.

⁸ Sur ceci, voy. J. Lenoble et M. Maesschalck, *The Action of Norms*, London, 2001 (à paraître).

⁹ Nous qualifions cette première recomposition procédurale des dispositifs de gouvernance de nos démocraties sociales, pour la différencier des approches procédurales (qui se voudront plus réflexives ou plus postconventionnelles) qui lui feront suite, de « procéduralisation conventionnaliste ».

classique du rapport science - gouvernance et du modèle de « l'ingénieur social » qui en était à la base. Dans ce domaine, cela se marquera par quatre caractéristiques bien connues. Tout d'abord, à l'instigation de la jurisprudence du *D.C. circuit*, des droits procéduraux très étendus vont être octroyés aux divers mouvements environnementalistes. Ces droits doivent leur permettre de participer aux décisions administratives susceptibles d'incidence sur l'environnement ou de poursuivre en justice l'illégalité de telles décisions. Ensuite, sous cette même impulsion, les juges subordonnent la légalité des politiques publiques en matière de risque à un contrôle de plus en plus étendu (« *hard look review* »). Ces nouvelles contraintes vont aboutir à une mise en cause progressive des formes traditionnelles d'expertise scientifique et au développement de ce que certains ont appelé une « *public interest science* »¹⁰. Sous l'action d'un renforcement des exigences de preuve et de motivation pour faire apparaître les incertitudes et les causes de risque potentiel, se développent des capacités d'expertise propres aux groupes d'intérêt public. Enfin, sous la pression des groupements environnementalistes et sous la menace d'un contrôle juridictionnel de plus en plus intrusif et contraignant, les autorités publiques développent, dans les années soixante et septante, des politiques régulatrices maximalistes en matière de protection de l'environnement et des interprétations très restrictives du principe de précaution¹¹.

Cette manière de réfléchir la question de la régulation du risque va elle-même être interrogée dans une double direction. Essayons de cerner ce qui spécifie ces deux approches critiques qui se dessinent dès les années septante pour, en même temps, en montrer les effets propres sur la manière de concevoir les formes de participation qui sont supposées conditionner la rationalité des interventions publiques en matière de protection contre le risque.

Une première approche critique : l'approche économique procédurale et délibérative de la théorie du risque

Cette première réforme n'a pas manqué de susciter, dès la fin des années septante, de nombreuses critiques qui ont essentiellement mis en évidence les inefficiences sur lesquelles elle risquait de déboucher. Souvent, on a réduit ces critiques à ses versions les plus « économistes » et les plus néolibérales. Une lecture attentive, cependant, oblige à un jugement plus nuancé. Non seulement, cette première approche critique, d'inspiration économique, s'est alimentée à des approches théoriques multiples. Mais elle a aussi évolué durant ces vingt

¹⁰ J. Primack & F. von Hippel, *Advice and Dissent : Scientists in the Policy Arena*, New York (NY), Basic Books, 1974.

¹¹ Voy. notamment Sh. Jasanoff, *op.cit.* et la bibliographie citée.

dernières années, souvent, d'ailleurs, en parallèle aux variations imprimées, au sein de la théorie économique, à la théorie du choix rationnel. Ce n'est pas le lieu de reconstruire les diverses argumentations développées dans le cadre de cette première approche critique. Nous n'en retenons ici que la version, à la fois, la plus récente et la plus nuancée¹². Il s'agit de mieux faire apparaître le cadre théorique auquel cette approche, même dans sa version la moins radicale, reste liée. Quelle est l'idée principale de cette approche d'inspiration économique et pourquoi utiliser l'expression « procédurale et délibérative » pour la qualifier ?

Sans doute, ces critiques ont, dans un premier temps, emprunté la seule voie de l'argumentation économique développée par la « *public choice theory* » qui s'était progressivement développée dans les années cinquante et soixante. Les formes de participation promues par le « procéduralisme » de l'*interest group politics* sont jugées inefficaces pour deux raisons principales : l'impossibilité, pour une telle approche procédurale, de conjurer les phénomènes de « capture » des autorités par certains groupes d'intérêt mieux outillés que d'autres¹³, et le maintien d'une approche « *command and control* » de la politique régulatoire¹⁴. Ces inefficacités conduisent à des politiques régulières dont les coûts excèdent les bénéfices obtenus ou qui restent inappliquées vu les coûts excessifs que leur application entraînerait¹⁵. Une double idée est alors proposée.

Tout d'abord, en ce qui concerne le choix des objectifs, il est suggéré de conditionner l'adoption des politiques du risque au respect d'un nouvel instrument de mesure élaboré au départ de la « théorie de la décision » : l'analyse coût - bénéfice. Celle-ci permet, à l'aide essentiellement des outils statistiques, d'analyser quantitativement les résultats en les évaluant à l'aide d'un critère unique de mesure (tel que le montant financier investi par vie épargnée). Le critère de rationalisation des politiques du risque n'est plus tiré, comme dans les années soixante et septante, de la procédure adoptée pour son élaboration (participation des groupements d'intérêt et contrôle juridictionnel

¹² Cette version trouve notamment son expression la plus claire dans les travaux de C. Sunstein, T. Kuran et R. Pildes. Voy. sur ceci, essentiellement, R. H. Pildes & C. R. Sunstein, *Reinventing the Regulatory State*, 62 *U. Chicago L. Rev.*, 1(1995) ; T. Kuran & C. Sunstein, *Availability Cascades and Risk Regulation*, 51 *Stanford L. Rev.*, 683 (1999) et R. Pildes & C. Sunstein, *Démocrates et Technocrates*, in *Démocratie et Procéduralisation du Droit*, (Ph. Coppens & J. Lenoble, eds.), Bruxelles, Bruylant, 2000, 205 ss.

¹³ L'argument développé par la théorie du choix public est bien connu. Il consiste à relever que les groupes d'intérêt qui ont pour tâche de représenter les différents « *stakeholders* » à convoquer pour organiser le débat devant les instances publiques ne disposent pas tous des mêmes moyens et que certains ont une capacité plus grande pour « capturer » l'autorité publique à leur profit.

¹⁴ Il est ainsi dénoncé que la protection du risque développée par les autorités publiques, dans les années soixante et septante, restait essentiellement basée sur l'imposition, par la voie d'une intervention normative centralisée, de la « *best available technology* ».

¹⁵ Comme le signale le *Harvard Group on Risk Management Reform*, il a été estimé que le gouvernement américain pourrait sauver 60000 vies supplémentaires par an pour un montant identique de dépenses ou, à l'inverse, obtenir un même niveau de protection pour un coût annuel inférieur de \$31 milliards (*Reform of Risk Regulation : Achieving More Protection at Less Cost*, (1995) ; voy. aussi le convaincant ouvrage de St. Breyer, *Breaking the Vicious Circle : Toward Effective Risk Regulation*, Cambridge (Ma), Harvard UP, 1993).

procédural étendu). Il est, dorénavant, de nature plus substantielle et fondé sur un calcul d'optimisation rendu possible par le développement des techniques analytiques de la théorie de la décision. Parallèlement à l'usage suggéré du test coût - bénéfice dans le cadre des procédures de *risk assessment*, il est aussi proposé, dans le même esprit, de promouvoir des analyses analogues dans le domaine de l'évaluation comparée des risques (*comparative risk assessment*), afin de rationaliser les choix que les autorités publiques doivent nécessairement, vu la rareté de leurs moyens, effectuer parmi tous les risques possibles à prévenir.

Ensuite, sur le plan des moyens à mobiliser pour veiller à la réalisation effective de la politique publique, il est suggéré d'abandonner la « *command-and-control regulation* » et de recourir essentiellement à des dispositifs d'application proches des mécanismes du marché et, plus spécialement, aux techniques incitatives¹⁶.

Mais, nombreux sont ceux qui, tout en reconnaissant l'utilité des outils d'aide à la décision inspirés de l'analyse coût - bénéfice, en soulignent en même temps l'insuffisance. Comme on l'a déjà indiqué, les analyses de Sunstein, Kuran et Pildes sont ici exemplaires. Pour redessiner une politique du risque qui soit plus efficiente que celle tant de l'Etat bureaucratique du *New Deal* que de l'Etat participatif des années soixante et septante, l'idée est de compléter le recours à l'analyse coût - bénéfice par une forme nouvelle de participation du public. La réflexion va donc, à la fois, souligner l'insuffisance d'une approche technocratique, fût-elle fondée sur l'expertise scientifique classique ou sur celle du test coût - bénéfice, et l'insuffisance d'un contrôle démocratique qui, par la seule participation des groupes d'intérêt, s'avère incapable de neutraliser les phénomènes de « capture ». La nouvelle synthèse recherchée se construit ainsi sur deux plans : la mise en évidence du pourquoi de l'insuffisance de la mesure du risque par l'expert (a) et celle d'un recours au jugement individuel des citoyens pour la compenser (b).

a. Risque et Perception

Le test coût - bénéfice constitue, on l'a vu, un gain appréciable puisqu'il permet d'enrichir la forme d'expertise classique du contrôle bureaucratique et évite les effets d'inefficience des formes conventionnelles de participation. Mais, cette meilleure construction des conséquences de la politique publique méconnaît d'autres dimensions du choix d'une politique du risque. Un tel choix, souligne-t-

¹⁶ Un des exemples les plus connus de ces mécanismes d'application liés au marché est la technique du « permis de polluer »; voy. notamment sur ceci, B. Ackerman & R. Stewart, *Reforming Environmental Law*, 37 *Stanford L. Rev.*, 1333 (1985); S. Rose-Ackerman, *Rethinking the Progressive Agenda. The Reformation of the American Regulatory State*, New York, Free Press, 1992; Consensus versus Incentives : a Skeptical Look at Regulatory Negotiation, 43 *Duke L. Journal*, 1206 (1994).

on, véhicule non seulement des jugements de fait mais aussi des jugements de valeur qui justifient qu'une forme de contrôle démocratique soit exercée sur le jugement de l'expert¹⁷. Ces dimensions axiologiques sont liées essentiellement à deux dimensions.

La première dimension, mise en évidence par une littérature américaine croissante¹⁸, concerne les effets distributifs d'une politique du risque. À agréger les coûts et bénéfices moyens, on risque d'oblitérer leur variation suivant la nature des diverses catégories de populations visées. Une telle prise en compte des effets distributifs distincts suivant les groupes sociaux pose évidemment des questions de justice distributive concernant une répartition jugée équitable des bénéfices et des charges.

La seconde dimension porte encore plus loin le nécessaire recours à des formes nouvelles de participation « citoyenne ». Elle concerne la question de l'acceptabilité du risque. Tout choix d'une politique du risque, et, *a fortiori*, tout choix comparatif consistant à hiérarchiser les risques à réguler, mobilise des jugements perceptifs sur la nature acceptable ou non des risques encourus. Un tel choix n'est pas exclusivement mesuré par les conséquences ou les « états finaux » que permettent de mesurer les jugements d'experts, en ce y compris les techniques quantitatives de l'analyse coût - bénéfice. Comme le révèlent les diverses analyses empiriques ayant confronté des jugements d'experts et des jugements de profanes, tout jugement face au risque est lui-même conditionné par une dimension « perceptive ». Les citoyens subordonnent la légitimité d'une régulation publique des risques, non seulement à l'évaluation des conséquences anticipables d'une telle politique, mais aussi au degré d'acceptabilité du risque qui varie suivant la manière dont celui-ci est produit. Ainsi, suivant que le risque est produit volontairement ou non¹⁹, qu'il est catastrophique ou non, le jugement sur le risque variera. Il sera jugé plus ou moins acceptable et justifiant,

¹⁷ La littérature est importante. Citons ici seulement, D. Hornstein, *Reclaiming Environmental Law: A Normative Critique of Comparative Risk Analysis*, 92 *Columbia L. Rev.*, 562 (1992); J. Applegate, *Comparative Risk Assessment and Environmental Priorities Projects*, 25 *New Kentucky L. Rev.*, 71 (1997) et la bibliographie citée.

¹⁸ Voy. ainsi K. Bunting, *Risk Assessment and Environmental Justice: A Critique of the Current Legal Framework and Suggestions for the Future*, 3 *Buffalo Environmental L. Journal*, 129 (1995).

¹⁹ À titre d'exemples de risques « volontairement » assumés, citons, par exemple, celui assumé par le fumeur, ou encore, en s'appuyant sur des études souvent citées, le risque du travail là où l'organisation du travail est délibérée en commun par les travailleurs et les organisations patronales (par opposition au risque « imposé » par une organisation du travail sans consultation des travailleurs, sur ceci, voy. W. Viscusi, *Risk by Choice: Regulating Health and Safety in the Workplace*, Cambridge (Ma), Harvard UP, 1983). La littérature relative au rôle joué par cette « perception » du risque dans l'appréciation de leur caractère acceptable ou non est, depuis les années 80, importante. Voy. sur ceci notamment, outre les travaux de M. Douglas (sur ceci, *infra*), P. Slovic, *Perception of Risk: Reflections on the Psychometric Paradigm*, in *Social Theories of Risk*, (Sh. Krimsky & C. Golding, eds.), 1990, 120 ss.; E. Vaughan & M. Seifert, *Variability in the Framing of Risk Issues*, 48 *Journal of Social Issues*, 119-135 (1992); J. Flynn, P. Slovic & C. Mertz, *Decidedly Different: Expert and Public Views of Risks from a Radioactive Waste Repository*, 13 *Risk Analysis*, 643-648 (1993); H. Margolis, *Dealing with Risk: Why the Public and the Experts Disagree on Environmental Issues*, Chicago, U. Chicago P., 1996.

inversement, un degré faible ou élevé d'intervention publique. C'est dire aussi que, par-delà le « jugement sur le fait » (évaluation technique du risque), la pertinence d'une intervention publique (*risk assessment et comparative risk assessment*) mobilise des jugements de valeur qui appellent une forme de contrôle démocratique. Il reste cependant à mieux construire, relève notamment Sunstein, cette opération de renvoi au jugement de valeur des citoyens pour définir le mode d'expression et « d'agrégation » qu'il faut lui donner au plan collectif.

b. Perception et Préférence

A nouveau, la construction de cette opération traduit le déplacement que cette approche critique de la procéduralisation des années soixante et septante souhaite opérer par rapport aux approches économistes « standard » de la théorie du choix public (principalement celles développées par l'école de Virginie dans une perspective libertarienne). En effet, à tout le moins dans sa version la plus nuancée et la plus contemporaine à laquelle on se limite ici, une double idée résume la manière dont cette opération est reconstruite : celle de « rationalité limitée » et celle de « délibération ». Sans doute, les jugements de valeur individuels sont-ils conçus sur le mode individualiste de préférences individuelles qu'il s'agit d'agrèger. Mais, à la différence des approches économiques classiques, ces préférences ne sont pas supposées données et attribuables à un agent rationnel maximisateur²⁰. Au contraire, la « préférence » qu'il faut prendre en compte résulte d'un processus d'apprentissage de nature délibérative qui doit permettre de la « purger » des éventuelles « irrationalités » dont elle est entachée. Il reste à comprendre, cependant, comment ces idées d'apprentissage et d'irrationalité sont conçues. C'est ici qu'interviennent les idées de rationalité limitée (b.1) et de délibération (b.2).

b.1. L'idée de rationalité limitée (*bounded rationality*) est reprise aux recherches de H. Simon sur la « rationalité procédurale » et à l'utilisation qu'en ont fait A. Tversky et D. Kahneman. Comme ces derniers l'ont bien montré²¹, tout jugement relatif à un risque s'appuie sur un 'arrière plan' de ressources

²⁰ T. Kuran et C. Sunstein entendent ainsi s'écarter de l' « inclination common for more than half a century in neoclassical economics as well as its many cross-disciplinary derivatives, including the economic analysis of law : the tendency to equate people's choices with revealed preferences that the social system must accommodate in the interest of efficiency » (*op.cit.*, 740). Pour marquer cet écart avec les approches plus classiques de la théorie du choix rationnel et y intégrer les apports de la théorie de la rationalité procédurale de Simon, Tversky et Kahneman, Sunstein qualifie sa perspective, au sein du mouvement de *Law and Economics*, de « *Behavioral Law and Economics*, voy. notamment sur ceci, Ch. Jolls, C. Sunstein & R. Thaler, A Behavioral Approach to Law and Economics, 50 *Stanford L. Rev.*, 1471 (1998) ; Symposium, The Legal Implications of Psychology : Human Behavior, Behavioral Economics, and the Law, 51 *Vanderbilt L. Rev.*, 1495 (1998).

²¹ A. Tversky & D. Kahneman, Judgment under Uncertainty : Heuristics and Biases, in *Judgment under Uncertainty : Heuristics and Biases*, D. Kahneman, P. Slovic, A. Tversky (eds.), 1982, Cambridge (UK), Cambridge UP, 3 ss.

cognitives disponibles. Il se construit au départ d'« heuristiques de disponibilité » qui sont, en même temps, une source possible de 'biais' cognitifs. Bien plus, ces heuristiques, ces cadres interprétatifs et ces stéréotypes (*frames*) nécessairement mobilisés expliquent aussi la nature 'sociale' du jugement et son ancrage dans des perceptions socialement construites. La mise à jour des processus psychologiques de formation des jugements individuels et collectifs aide ainsi à comprendre la base comportementale effective de construction des jugements sur les risques²² et des préférences sur les risques²³. Elle oblige à nuancer les représentations illusoire véhiculées par l'image de l'acteur rationnel de la théorie économique classique. Dans le même temps, cette meilleure reconstruction des processus cognitifs effectifs des individus dévoile la source et les mécanismes par où émergent les « erreurs cognitives » et les irrationalités qui peuvent affecter la construction des perceptions individuelles et, par le jeu des influences sociales et des « cascades de réputation²⁴ », des préférences collectives en matière de risque²⁵.

b.2. Déjà, la seule idée d'une mise à l'épreuve de la rationalité des préférences pour la purger des « erreurs cognitives » appelle l'idée de délibération et de démocratie délibérative. Cette idée, en définitive, est explicitement référée à Habermas²⁶. L'idée est ici que seule une délibération participative permet, non seulement de corriger les erreurs cognitives, mais aussi de discriminer et définir ce qui peut être qualifié d'erreurs cognitives ou, au contraire, d'une différence de valeurs, entre experts et profanes, quant à l'acceptabilité du risque. Il n'appartient pas, en effet, à l'expert technique de définir *a priori* si la différence

²² Les « *people's risk judgments* » constituent les « *perceptions of the prevailing risks they face* » (*Availability cascades...*, *op.cit.*, 715).

²³ Les *risk preferences* constituent les « *orderings of alternative risks* » (*Ibid.*, 715).

²⁴ *Ibid.*, 727 ss.

²⁵ Voy. notamment, R. Noll & J. Krier, Some Implications of Cognitive Psychology for Risk Regulation, 29 *Journal of Legal Studies*, 747 (1990). Kuran et Sunstein citent ainsi quelques exemples bien connus d'inefficiences dues au fait que les autorités américaines se sont contentées d'endosser les « préférences » des citoyens sans prendre la mesure des « biais » qui en affectaient la construction. Ne retenons ici que l'exemple de l'accident aérien du vol TWA 800 en 1996. Aujourd'hui, « the cause remains unknown, although none of the evidence implicates a bomb or a missile » (*Ibid.*, 702). Le gouvernement Clinton, comme des indications probantes l'établissent, ne croyait pas non plus à une action terroriste. Néanmoins, sous la pression populaire, la Commission créée par la Maison Blanche, adopta des mesures de renforcement de la sécurité dans les aéroports. « The direct cost to taxpayers was estimated to be \$400 million per year. The total price tag, including all costs to consumers and producers, apparently exceeds an estimated \$6 billion ».

²⁶ *Availability cascades...*, *op.cit.*, 737. Les auteurs relèvent, cependant, que le mécanisme de réflexivité et de contrôle argumentatif qu'implique l'idée de délibération n'avait encore jamais été explicitement référé aux mécanismes de psychologie cognitive mis en lumière par Tversky et Kahneman. Sans doute, Kuran et Sunstein font-ils ainsi un emprunt peu orthodoxe à la théorie de la démocratie délibérative de Habermas. Ils auraient quelque difficulté à justifier la réduction qu'ils font de la rationalité communicationnelle à la version procédurale de la *bounded rationality* défendue par Simon et Tversky (ou, de façon plus générale, par la *New Institutional Economics*). Mais, l'écart n'est cependant pas totalement sauvage car il repose sur une dimension de la théorie de l'espace public que rend possible la pragmatique formelle de Habermas. Cette dimension tient à la supposition d'un opérateur formel rendant possible l'opération d'apprentissage. Nous reviendrons ci-dessous sur cette dernière observation.

d'appréciation entre les profanes et l'expert technicien est le résultat d'une erreur cognitive ou d'une différence de valeur quant à la perception du risque acceptable²⁷.

Mais, Sunstein ne réduit pas le travail délibératif à la seule correction des erreurs cognitives produites par ces « *availability cascades* ». Les appréciations quant à l'acceptabilité des risques se distinguent aussi des préférences mesurées et sélectionnées par le marché en un second sens. De tels jugements engagent des intuitions morales. Au travers, principalement, de la distinction entre les risques volontairement assumés et les risques involontairement subis s'expriment des intuitions morales. Dans le contexte des évaluations publiques en matière de risque acceptable, « interviennent des principes qui vont au-delà de la recherche du bien-être, tels des notions morales de responsabilité, de mérite, d'équité ». Une telle évaluation marque son irréductibilité à l'évaluation privée et à la sélection des préférences par le marché. La délibération constitue le cadre où s'exprime et se construit cette évaluation. Ces intuitions morales demandent, en effet, à être exprimées et approfondies. Elles doivent elles-mêmes être construites pour se purger de leur apparente simplicité. L'idée de « risque volontairement assumé » est complexe et demande à être rationnellement construite, à être analytiquement décomposée pour en distinguer les différentes composantes. A cet égard, notent les auteurs, les outils de la théorie économique contemporaine et ses développements autour de la relation contractuelle, de l'asymétrie d'informations, de coût de transaction s'avèrent très utiles pour savoir dans quelle mesure un risque apparemment accepté l'est vraiment²⁸ ou si, au contraire, les contraintes informationnelles ne justifieraient pas, au vu de nos intuitions morales, la reconnaissance du caractère « involontaire » du risque subi par la victime.

Les jugements de valeur appellent ainsi un travail d'élucidation et de reconstruction qui n'est pas sans lien avec l'usage assigné à la méthode rawlsienne de l'équilibre réflexif. En quelque sorte, une seconde correction d'erreurs cognitives est à opérer qui renforce la justification d'une démarche délibérative. Un second travail d'expertise est à faire qui consiste à construire rationnellement les diverses situations abstraites de risque potentiel face aux principes moraux qui guident nos intuitions morales. On se rapproche ici du modèle délibératif de Habermas, même si aucune référence n'est faite ni au principe d'universalisation ni à la logique des contraintes performatives du discours.

²⁷ Démocrates et Technocrates, *op.cit.*, 217-218.

²⁸ Le seul fait qu'un travailleur a contractuellement accepté de travailler dans une entreprise à risque signifie-t-il que le risque est « librement accepté » ? De plus, là où un risque apparaîtrait comme volontairement accepté, s'ensuit-il que l'Etat ne devrait plus le réguler (voy. sur ceci *Ibid.*, 238-239).

Quelles sont les solutions institutionnelles, en matière de gouvernance du risque, auxquelles conduit cette première approche critique économique « procédurale et délibérative » ? L'enjeu n'est plus ici, comme dans les années soixante et septante, d'utiliser le contrôle procédural étendu et intrusif du juge comme instrument de rationalisation des politiques publiques ni de garantir, par ce biais, une participation des groupes d'intérêt à la préparation de la décision publique. Sans doute, en opposition avec une conception purement technocratique, la « rationalité » des politiques publiques en matière de risque doit-elle être conditionnée par une participation des citoyens. Mais, les procédures à organiser doivent éviter le recours aux acteurs collectifs trop sensibles aux effets de capture. De nouvelles procédures délibératives²⁹ doivent être réfléchies afin d'informer l'autorité publique sur les choix des citoyens quant aux risques jugés acceptables et aux priorités à respecter. Mais, surtout, il s'impose de subordonner ces procédures de « délibération » au niveau des citoyens à une information factuelle la plus complète possible de manière à garantir que la décision qui sera prise par les autorités ne soit ni conditionnée par des jugements « biaisés » ni irrationnelle au regard des conséquences empiriquement évaluables par le jeu des experts et par le test coût - bénéfice³⁰. A cette fin, il est suggéré de renforcer le recours au « *peer review* », d'organiser institutionnellement une information factuelle sur les recherches en matière de risque³¹, de mettre sur pied, comme l'avaient déjà fait Reagan et Bush dans les années 80, un organisme chargé de contrôler le respect, par les administrations

²⁹ Voy. notamment sur la suggestion d'organiser en commun les évaluations des experts et des citoyens, l'ouvrage de base de H. Margolis, *op. cit.*, 1996. C'est dans ce même cadre, aujourd'hui, que sont proposées diverses formules permettant d'organiser une « participation » des citoyens, dont les « focus group, citizen panel, groupes Delphi » et les « conférences de consensus » récemment organisées en Suisse ou en France ne sont qu'une expression particulière. La littérature spécialisée, principalement de psychologie sociale, témoigne des problèmes méthodologiques que posent d'ailleurs ces expériences, voy. notamment, Th. Weblar, H. Rakel, O. Renn & B. Johnson ; *Eliciting and Classifying Concerns : A Methodological Critique*, 15 *Risk Analysis*, 421-436 (1995); S. Hill, *Democratic Values and Technological Choices*, Stanford UP, 1992 ; (cfr. aussi la finale du présent article, notes 63 à 66).

³⁰ G. Apostolakis & S. Pickett, *Deliberation : Integrating Analytical Results into Environmental Decisions Involving Multiple Stakeholders*, 18 *Risk Analysis*, 621-634 (1998). Voy. aussi les présentations synthétiques sur ceci et l'évolution des modèles de gouvernance aux USA, N. Vig & M. Kraft (eds.), *Environmental Policy in the 1990's*, 3ième ed., Washington, Congressional Quarterly P., 1997 (notamment 158-161); A. Finkel & D. Golding (eds.), *Worst Things First. The Debate over Risk-Based National Environmental Priorities*, Resources for the future, Washington, 1994, notamment 69-84; J.Cl. Davies (ed.), *Comparing Environmental Risks. Tools for Setting Government Priorities*, Resources for the Future, Washington, 1996, notamment 129-145 (intéressante étude du nouveau modèle de gestion des risques instauré dans les années 80 et 90, car elle est rédigée, en 1993, par le *Center for Risk Management* à la demande du *White House Office of Science and Technology* et l'*Office of Management and Budget*) ; J. Graham & J. Wiener, *Risk versus Risk*, Harvard UP, 1995.

³¹ Les propositions ici aussi varient. Ainsi, Kuran et Sunstein proposent la création d'un centre non gouvernemental en charge, au niveau américain, d'organiser une information complète et régulière sur ces questions par l'intermédiaire d'un site internet permettant d'assurer une meilleure publicité sur les débats et controverses scientifiques relatifs aux risques, de même que sur les diverses positions des citoyens. Dans le même sens, à l'occasion du colloque « Science et Gouvernance » organisé par la Commission européenne en octobre 2000, divers intervenants ont proposé la création de revues adaptées à cette fonction d'information ou encore valorisé certaines initiatives récemment menées en Allemagne afin d'organiser une meilleure publicité des débats scientifiques sur les risques.

publiques, des contraintes de rationalité³² ou encore de promouvoir des lois facilitant des actions en justice contre les auteurs de campagnes de diffamation contre des produits³³.

Une deuxième approche critique : vers une approche procédurale plus réflexive et plus contextuelle de la théorie du risque

Bien que cette seconde approche critique du procéduralisme conventionnaliste des années soixante et septante se soit développée en parallèle avec celle initiée par les économistes, elle ne se laisse, cependant, comprendre que par différence avec cette dernière. Si l'on s'efforce, en effet, d'en reconstruire la logique interne, il faut la définir comme animée du projet de pallier les insuffisances épistémologiques de cette approche économique procédurale et délibérative. Non pas que les critiques adressées par celle-ci tant au modèle de l'ingénieur social de l'Etat régulateur du *New Deal* qu'à celui, plus participatif, que les juristes et les politologues lui avaient substitué dès la fin des années cinquante soient inexactes. Mais, le cadre théorique à l'aide duquel ces critiques ont été pensées et, pour cette raison, les solutions institutionnelles proposées pour améliorer la rationalité et l'efficacité des politiques publiques en matière de protection contre le risque restent insuffisants. Par voie de conséquence, les transformations, induites par ces mêmes critiques, du modèle participatif des années soixante et septante restent déficientes.

Sans doute, plusieurs des auteurs que nous rattachons à cette seconde approche critique n'expriment pas explicitement le projet tel que nous le reconstruisons ici. Souvent même, leurs développements restent embryonnaires et peu conscients des déplacements théoriques et institutionnels qu'ils appellent par rapport à l'approche économique et délibérative. Parfois encore, là où, au

³² Dès 1981, Reagan crée l'*Office of Information and regulatory Affairs* à l'intérieur de l'*Office of Management and Budget* pour superviser les politiques du risque menées par les agences administratives ou les départements fédéraux et assurer leur coordination et leur 'rationalité' (Executive order N° 12291, 3 C.F.R. 127, 128 §2(c) (1981). Toute intervention réglementaire est dorénavant subordonnée à la preuve que ses bénéfices excèdent les coûts qu'elle entraîne pour la société. Dans cette perspective, notent Kuran et Sunstein, ce mécanisme devrait aussi veiller à ce que des politiques publiques ne soient pas initiées sous la seule pression de perceptions populaires « cognitivement biaisées » et sur une information factuelle insuffisamment rigoureusement collectée. (voy. sur ceci, T. Kuran et C. Sunstein, *op.cit.*, 757 ss. ; voy. aussi de manière plus générale sur l'évolution de ce mécanisme institutionnel dans les années 90, dans le cadre des programmes de réforme de l'administration américaine menés par Clinton et Al Gore, R. Pildes et C. Sunstein, *Reinventing the Regulatory State*, 62 U. Chicago L. Rev. 1 (1995) et principalement 95 ss.

³³ Voy. notamment sur ces « *product defamation laws* » récemment adoptées par plus de douze états américains, T. Kuran et C. Sunstein, *op.cit.*, 749 et la bibliographie citée. Par ailleurs, nous n'examinons pas ici le développement proposé de la *Regulatory Negotiation* (J. Freeman, *Collaborative Governance in the Administrative State*, 45 *U. California of Los Angeles L. Rev.*, 1 (1997) ni la place donnée dorénavant au juge dans ce nouveau dispositif de gouvernance (voy. notamment sur ceci, C. Gillette & J. Krier, *Risks, Courts and Agencies*, 138 *U. Pennsylvania L. Rev.*, 1027 (1990).

contraire, le geste épistémologique est plus fortement construit et assumé, il s'avère problématique et insuffisant au regard de l'objectif annoncé. Notre objectif n'est ni de présenter les multiples travaux qui pourraient être rattachés à cette seconde approche critique ni même de développer en profondeur l'hypothèse épistémologique qui en assure une ferme cohérence. Il se réduit à dessiner cette cohérence et, en s'appuyant sur son enracinement épistémologique, à faire apparaître le caractère problématique de l'approche économique et délibérative et l'horizon des approfondissements ou déplacements ainsi recherchés par plusieurs travaux contemporains (a). Sur cette base, il nous sera possible de citer quelques uns de ces travaux en montrant la valeur symptomatique au regard d'une approche renouvelée des conditions de rationalité et d'efficacité de nos dispositifs de gouvernance contre le risque. Cette traversée de certains travaux contemporains, à la lumière de la cohérence reconstruite de cette seconde approche critique, nous permettra aussi de faire retour sur les formes de participation que celle-ci appellerait (b).

a. Perception, Réflexivité et Contexte

Pour bien comprendre la portée de cette seconde approche critique, partons de ce qui, en définitive, anime le projet de recomposition du modèle technocratique de l'ingénieur social mis en place par l'Etat régulateur du *New Deal*. En fait, l'introduction d'une forme de procéduralisation participative de l'action publique en matière de politique du risque, que ce soit sous la forme du procéduralisme conventionnaliste des années soixante et septante ou sous celle initiée, dans les années quatre-vingt et nonante, par la critique économique procédurale et délibérative, repose, à chaque fois, sur la volonté de réorganiser les dispositifs de gouvernance en fonction d'une meilleure prise en compte de la *réflexivité* du jugement en matière de risque.

La solution procédurale de l'*interest group politics* et du contrôle procédural par le juge consiste à mettre en évidence l'insuffisance du modèle technocratique de l'ingénieur social au motif, précisément, que le jugement de l'administrateur, même informé par celui de l'expert scientifique, méconnaît « l'arrière-plan » qui oriente sélectivement son jugement. C'est pour prendre en compte cet arrière-plan - et les effets réducteurs qui lui sont liés - qu'il est affirmé qu'une meilleure pluralisation des groupes d'intérêt dans la procédure d'élaboration des politiques publiques conduira à une politique plus rationnelle. Pour la même raison, s'est développée, au plan des jugements d'expertise scientifique, une « *interest public science* ».

Une même logique préside aux critiques initiées par les économistes, à leurs développements théoriques et aux conséquences institutionnelles qu'ils en tirent. En effet, à la fin des années septante, l'économiste reconduit, à l'encontre du juriste et du politologue des années 60 et 70, le même geste que ceux-ci avaient

accompli précédemment. La synthèse complexe et nuancée sur laquelle débouchent aujourd'hui ces critiques³⁴ traduit la dénonciation d'une insuffisante prise en compte de la réflexivité du jugement sur le risque. Qu'il s'agisse de la critique du formalisme procédural des années soixante et septante à l'aide de la théorie de la « capture », de la nécessité de dépasser une approche trop réductrice de la théorie du choix rationnel par une meilleure compréhension des processus de jugement en contexte d'incertitude, ou encore de la mise en lumière du rôle de la perception dans le jugement technocratique, à chaque fois, il s'agit de souligner telle ou telle structure d'arrière-plan qui conditionne l'opération du jugement. Il s'agit donc, sur ces trois plans, de mieux tenir compte des facteurs « contextuels » qu'une approche trop formelle du jugement sur le risque aboutit à méconnaître. Une telle méconnaissance de la réflexivité du jugement, c'est-à-dire de ce sur quoi il s'appuie nécessairement, conduit, soulignent les tenants de cette seconde approche critique, à des politiques soit inefficaces, soit insuffisamment démocratiques.

C'est ce même geste, à nouveau, que la seconde critique suscitée par le procéduralisme des années soixante adresse à celle initiée par les économistes. La dynamique qui l'anime consiste à dénoncer, dans les deux approches procédurales antérieures, l'insuffisante compréhension de cette réflexivité qu'elles tentaient cependant de prendre en compte pour réorganiser le modèle de l'ingénieur social de l'Etat-providence. Sans doute, ces deux premières approches ont-elles permis des avancées successives en dénonçant à chaque fois les inefficacités des modèles antérieurs. Mais, quels qu'en soient par ailleurs les acquis, la synthèse nuancée sur laquelle débouche aujourd'hui l'approche économique procédurale et délibérative reste elle aussi lestée d'une construction insuffisante de la réflexivité du jugement. Le débat est directement porté au plan épistémologique d'une théorie du jugement, même si, comme on le verra, il porte à de grandes conséquences sur celui des formes de participation à promouvoir pour assurer une meilleure construction de nos dispositifs de gouvernance.

L'idée de base est que cette approche économique procédurale et délibérative reste rivée à une conception mentaliste du contexte et, de ce fait, à une conception représentationniste de la connaissance. Qu'est-ce à dire ?

Sans doute, on l'a vu, cette approche souligne-t-elle les « variables » contextuelles qui obligent à nuancer l'analyse coût - bénéfice et le jugement d'expertise. La prise en compte de la dimension perceptive (perception du risque acceptable) de tout jugement sur le risque permet une contextualisation du

³⁴ Comme on l'a vu, cette synthèse consiste en une approche procédurale de la *Behavioral Economics* inspirée de Simon, Tversky et Kahneman couplée à une perspective délibérative inspirée de la pragmatique communicationnelle de Habermas

jugement puisqu'il s'agit de faire ultimement dépendre ce jugement d'une appréciation normative. Bien plus, le refus de réduire ces perceptions à de simples préférences enregistrables par les mécanismes du marché traduit encore mieux cette volonté de les contextualiser. Elles doivent être elles-mêmes conçues de façon réflexives, c'est-à-dire en référence à un arrière-plan qui justifie des dispositifs « délibératifs » de reconstruction.

Mais un tel traitement de la réflexivité du jugement traduit cependant à nouveau un caractère formel, c'est-à-dire sa reprise possible par l'opération formelle de la raison. Soit, en effet, il est supposé que les éléments du 'contexte' peuvent être ramenés à une variable de l'équation que doit construire l'analyse coût - bénéfice ou que doit prendre en compte l'opération de modélisation de l'expert scientifique. Soit, au contraire, chez ceux qui comme Pildes et Sunstein, soulignent l'insuffisance du seul « test coût-bénéfice », la pertinence du jugement sur le risque est supposée irréductible à toute analyse purement factuelle : la réflexivité mobilisée par cette analyse factuelle est incomplète pour ne pas prendre en compte la « perception » du degré d'acceptabilité du risque. Il s'agit donc d'étendre la réflexivité de l'opération du jugement. Mais, ici encore, le jugement sur le risque est néanmoins supposé réductible à une double opération formelle. 1. Tout d'abord, la question normative sur ce qui est « acceptable » ou non apparaît toujours comme définissable de façon non problématique et donc comme déterminable *a priori* par la nature même des problèmes examinés. Elle est en quelque sorte déterminable de façon objective, par un geste qui s'apparente à un geste d'expert, même si la question est ici qualifiée de normative et non plus de factuelle. Ce sur quoi doit opérer le choix qu'engage la question de la régulation du risque est supposé identifiable *a priori*. Que ce soit ainsi au plan des questions de fait ou au plan des questions normatives, la question des conséquences à prendre en compte par la question de la régulation du risque est anticipable et formalisable. 2. Ensuite, la résolution de cette question normative, c'est-à-dire la détermination de l'acceptabilité des choix de vie, est supposée résulter du seul jeu « formel » des compétences mentales et communicationnelles de tous les individus et résulter du seul jeu de l'argumentation. Tout se passe donc comme si la mise en œuvre de la politique ainsi rationnellement décidée ne mobilisait plus d'autres opérations de choix, ne produisait pas d'autres effets que ceux qui ont pu être anticipés et formellement pris en compte par l'opération de la raison. A le dire autrement, tout se passe donc comme si l'application de la règle d'action, posée par la politique adoptée, se déduisait de la seule pertinence de cette règle. C'est bien ici que se manifeste une conception « représentationniste » de la connaissance : le jugement peut, par le seul jeu de l'opération formelle de la raison, se représenter adéquatement et complètement le contexte au sein duquel la règle d'action jugée pertinente aura à s'insérer. La question de l'effectuation, de l'application, c'est-à-dire de la

production du sens de la règle, se trouve, en quelque sorte, neutralisée pour être ramenée à une opération déductive.

Au contraire, les multiples inefficiences régulières que révèle la mise en œuvre de nos politiques en matière de risque n'indiquent-elles pas que l'application mobilise des ressources non anticipables ? Bien plus, n'indiquent-elles pas aussi que ces conséquences non anticipables ne se laissent pas réduire à des problèmes techniques qu'une démarche d'apprentissage conséquentialiste par essai et erreur permettrait de prendre en compte ? En effet, une telle conception de l'apprentissage présupposerait, à nouveau, une attitude objectiviste et mentaliste à l'égard du contexte ? Ce serait, en effet, supposer que la seule application des règles déposées dans l'esprit des acteurs individuels (mis ainsi en position d'experts) sont suffisantes pour adapter les modèles de rationalité des politiques du risque.

Ces problèmes ne traduisent-ils pas, au contraire, que toute démarche d'effectuation c'est-à-dire de mise en acte d'une décision de la raison (d'une norme d'action) mobilise d'autres ressources d'action, d'autres opérations de choix, d'autres décisions que celles qui peuvent être anticipables et schématisables par le seul jeu des règles formelles de la raison ? Ce n'est pas à dire que ces mêmes ressources, ces mêmes opérations de choix ne sont pas susceptibles d'être intégrées dans un processus de jugement. Bien au contraire, cela signifie que tant qu'on en reste à la seule perspective formelle de la raison ou à un traitement mentaliste du contexte, on laissera ces choix s'opérer « hors le champ de la procédure du jugement » puisque celle-ci est réduite au seul jeu des dimensions susceptibles d'être anticipées et soumises au traitement des règles formelles de la raison. On n'est pas ici dans la dramaturgie de l'indicible ou de l'irrationnel sur lequel aboutit toute perspective décisionniste. On est dans le domaine du non formalisable pour faire apparaître, de façon plus rigoureuse, la structure complexe de la réflexivité à l'œuvre dans toute opération de jugement et prendre en compte la spécificité des conditions qui président à son effectuation dans un domaine d'action. Il s'agit alors, dans une telle approche, d'intégrer cette réflexivité « plus étendue » dans la procédure du jugement et d'adapter la construction des procédures du jugement au respect d'une approche « non-schématique » (non déductive) de son opération.

L'observation est d'autant plus troublante que l'approche économique, ici explicitée par la version nuancée qu'en donnent Pildes et Sunstein, est généralement consciente de cet écart entre les opérations de justification et d'application (ou entre finalité poursuivie et moyen de réalisation) et des effets de réversibilité de la seconde opération sur la première. Ainsi, n'est-il pas symptomatique que Pildes et Sunstein, dans leur approche du risque, signalent que l'efficacité des politiques publiques est souvent conditionnée par l'usage de techniques proches des mécanismes du marché. Tel est, en effet, le sens de leur

critique des techniques de command-and-control et de leur proposition de leur préférer celles des incitants informationnels ou, surtout, des incitants économiques³⁵ Nombre de dimensions propres aux contextes d'application et à l'usage fait par les destinataires ne peuvent être anticipées par l'autorité politique. Dès lors, quelle que soit même la pertinence 'abstraite' de la mesure imposée par l'autorité centrale, les conséquences de son application s'avèreraient « irrationnelles » et rendraient cette mesure « inefficace ». C'est pourquoi, il y a lieu de préférer, soulignent cette approche en termes d'incitants économiques, des techniques d'application qui permettent d'intégrer au dispositif de régulation du risque les comportements des destinataires et leur préférences données (ainsi par exemple par la technique des marchés de pollution). Mais, ces auteurs ne semblent pas mesurer l'écart, voire la contradiction, qu'ils introduisent dans leur démarche. D'un côté, ils posent que les perceptions des citoyens sur le risque « acceptable » ne peuvent être réduites aux « préférences « individuelles » mesurées par le marché et doivent, dès lors, être construites par des mécanismes délibératifs. Par contre, une fois défini le degré du risque acceptable et ainsi arrêté l'objectif assigné à la politique publique, l'application efficace de cette politique est conditionnée par la prise en compte des mécanismes de marché qui sont, cependant, fonction des préférences préalablement disqualifiées. Mais, sauf à supposer une culture commune conduisant automatiquement tous les individus à adapter leurs préférences et leurs comportements en situation de marché aux résultats des délibérations organisées pour fixer les « échelles de risque acceptables », qui ne voit que cet écart traduit une contradiction ! Loin de nous de critiquer cet 'écart' et la 'contradiction' qu'elle manifeste dans la position de Pildes et Sunstein. Au contraire, cet écart est l'indice de leur juste intuition de la double « 'conditionnalité' » à l'œuvre dans toute opération du jugement et de la relation de « réversibilité » qui les noue ? Malheureusement, cette intuition n'est pas travaillée pour elle-même et n'est pas prise en compte pour mettre en lumière l'insuffisance de la réflexivité de ces dispositifs de délibération³⁶. De là leur contradiction. Pour vouloir définir de façon *a priori* la perception et supposer qu'elle est formellement identifiable par l'application d'une 'règle' de la raison (fût-elle de simple logique argumentative), ils doivent tenir deux propositions contradictoires qui affirment respectivement soit que la 'perception' qui conditionne l'acceptation n'est pas réductible aux préférences mesurées par le marché, soit, au contraire, qu'elle y est réductible.

³⁵ Démocrates et Technocrates, *op.cit.*, 241-259.

³⁶ Une des conséquences de cette insuffisance épistémologique se marque, notamment, dans la supposition de ces deux auteurs que la question de la définition des questions à délibérer est déterminable a priori et n'est pas elle-même fonction de présupposés non partagés par d'autres groupes sociaux. Pour les auteurs, la seule question à délibérer est celle en laquelle se réduirait toute politique du risque à savoir la question abstraite du « niveau de protection environnementale et de son coût » (*Ibid.* 254). On retrouvera cette même méconnaissance de la nécessaire construction réflexive de l'opération de définition de l'agenda chez O. Godard (cf. infra).

Ils ne tirent donc pas les conséquences de cet écart qu'ils annulent en méconnaissant ce qu'il énonce cependant : le fait que l'opération d'application répond à une 'conditionnalité' irréductible à celle qui guide la construction des opérations formelles de la raison. Car, s'ils respectaient l'idée que les 'conditionnalités' des opérations de justification et d'application de la raison sont irréductibles l'une à l'autre, Pildes et Sunstein se verraient dans l'obligation de renoncer à toute possibilité de reformaliser cette opération d'application, c'est-à-dire de supposer que les capacités d'adaptation aux contextes d'application des règles jugées pertinentes sont supposées exister dans le chef des acteurs sociaux. Au contraire, surgirait alors une question toujours oblitérée par les approches procédurales existantes : comment créer les conditions devant rendre possible l'émergence des « capacités » d'action en commun appelées par la création d'un monde commun jugé souhaitable ? On le perçoit d'emblée : se joue là la question des conditions d'émergence des acteurs toujours supposés, dans les approches antérieures supposées données d'emblée soit dans le chef des groupes d'intérêt soit dans le chef des acteurs individuels convoqués dans les espaces délibératifs de type conférence de consensus ou groupes Delphi.

C'est cette question de la « possibilisation » d'insertion, dans un domaine d'action, d'une politique jugée rationnellement souhaitable, c'est-à-dire la question de son 'effectuation' comme forme de vie effective qui est oblitérée par toute approche qui suppose l'objectivation possible du contexte d'application par le seul jeu de l'opération formelle de la raison. Ce faisant, en effet, la question du 'contexte' est en quelque sorte 'neutralisée' puisqu'il n'offre plus de 'résistance' possible à l'application de la raison. Dans une telle perspective, répétons-le, la question de l'application ou de l'effectuation d'une norme jugée pertinente ne présente plus de spécificité pour être ramenée au jeu d'une simple opération de déduction. La raison est sans extérieur à elle-même puisque la question de son effectuation contextuelle est toute entière maîtrisable par la raison elle-même. La question des 'capacités' à mobiliser pour qu'elle puisse se réaliser comme forme de vie est supposée résolue, sans que l'acte de croyance qui justifie ainsi une telle possibilité de transformation du monde en fonction des exigences de la raison ne soit prise en compte comme un acte qui, dans son extériorité même, est ce qui rend possible l'inscription d'une règle de la raison comme forme de vie possible dans le monde.

C'est cet écart entre fins et moyens, entre pertinence et effectuation, entre justification et application, à la fois intuitionné et neutralisé au prix d'une contradiction interne par l'approche procédurale de Pildes et Sunstein, qui traduit une réflexivité plus radicale et plus étendue du jugement que celle qu'ils mettent à jour. Cette réflexivité étendue – qui est donc liée au fait que l'effectuation de la raison n'est possible qu'en s'appuyant sur un extérieur (un arrière-plan) à elle - interdit de traiter cette structure d'arrière-plan comme le fait l'approche procédurale et délibérative. Cet arrière-plan qui 'possibilise'

l'application d'une règle (par exemple d'une politique jugée rationnellement souhaitable) ne peut donc être ramené au jeu de variables intégrables dans l'opération formelle de la raison. Ce faisant, en effet, se méconnaît cette dimension d' « arrière plan » qui rend possible sa mise en acte³⁷.

Se manifeste ainsi, dans toute action (production de sens d'un jugement) le jeu d'une limitation contextuelle qui traduit une réflexivité plus étendue que celle mobilisée par les deux approches procédurales précédemment décrites dans le domaine de la gouvernance du risque aux USA. C'est aussi pourquoi toute théorie de l'apprentissage ou de résolution de l'incertitude par simple adaptation régulière aux conséquences futures manque la réflexivité propre à la démarche d'effectuation : à soumettre le traitement du futur ou de l'incertain au jeu des règles internes supposées déposées dans l'esprit, on formalise le traitement du contexte et on méconnaît à nouveau l'extériorité fondatrice de ce qui rend possible l'opérativité même de la raison.

Les conséquences d'un tel déplacement « épistémologique » sont importantes par rapport à l'approche procédurale du risque initiée par les économistes et redéfinie, dans les années 90, au départ de la conception délibérative de la démocratie. Elles se marquent principalement au plan pratique sur deux plans.

Tout d'abord, comme on l'a déjà indiqué, il s'agit de concevoir autrement la question de la « perception » du risque acceptable. Certes, par cette prise en compte de la « perception » du risque acceptable qui sous-tend tout jugement sur le risque, il s'agit déjà de tenir compte d'une limite à l'approche technocratique du risque. Mais, à « identifier » et « nommer » cet arrière-plan comme la question du degré d'acceptabilité qu'un individu accorde à tel risque particulier et à « mentaliser » la résolution de cette question axiologique, on méconnaît la nature réflexive du contexte et sa conséquence pratique qui est l'impossibilité d'identifier *a priori* la nature des questions qui font l'objet des choix à poser au titre des conséquences possibles et des transformations qu'implique la construction de la politique du risque. Cette « perception » où se joue la limitation contextuelle et où se marque la réflexivité de tout jugement doit elle-même être construite réflexivement, sous peine de 'nommer' et de construire ce 'contexte comme un 'donné'³⁸. L'identification de « ce » qui doit être régulé et

³⁷ L'arrière-plan serait ainsi supposé réductible à un « avant-plan qu'aucun arrière-plan ne rendrait à nouveau effectuable. Voy. sur ceci, principalement M. Maesschalck, *Normes et Contextes. Les fondements d'une pragmatique contextuelle*, Hildesheim, Olms, 2001 ; voy. aussi sur l'apport de cette approche épistémologique en rapport avec les travaux récents en matière de sciences cognitives, T. Dedeurwaerdere, *Action et Contexte*, Hildesheim, Olms, 2001 et, en rapport avec les débats sur la transformation de nos systèmes de gouvernance, l'ouvrage déjà cité, *The Action of Norms* (à paraître). Voy. aussi T. Dedeurwaerdere, *La dimension éthique dans la spère de la rationalité technologique : normes, contextes et arrière-plans*, *Carnet du Centre de philosophie du droit* n° 82.

³⁸ En le posant comme un donné, on fait, en effet, l'économie de la réflexivité de l'acte cognitif par lequel on le construit comme donné. Une même perspective réductrice sous-tend l'approche du 'contexte' comme un cadre

interrogé quant à son « acceptabilité » est elle-même une opération réversible et asymétrique : les ‘cohérences’ existantes ne sont que le résultat de ce que les acteurs de ce contexte ont historiquement et, par confrontation aux perceptions conflictuelles des autres acteurs, défini comme forme de vie ‘acceptable’.

Le concept de ‘contexte’ se laisse ainsi mieux appréhender. Il n’est pas un ensemble local de contraintes factuelles ni un intérêt ou un jugement moral individuel objectivable. Il n’est pas cette fausse ‘représentation’ de l’idéologie marxiste. Il n’est pas cette culture particulière que les anthropologues culturels pourraient identifier et qui serait ‘déposée’ dans les esprits des acteurs individuels comme des conventions continuellement adaptables qui serviraient de structures de ‘capacitation’ des acteurs. Certes, ces trois ingrédients existent comme autant de fonctions du contexte. Mais, à elles seules, elles n’épuisent pas la fonction du contexte. Au contraire, à réduire le contexte à l’une ou l’autre de ces fonctions, on manque la question de la ‘possibilisation ou de la capacitation du contexte’ à produire ces effets de sens³⁹. Le concept de ‘contexte’ doit lui-même être construit réflexivement. C’est pourquoi, M. Maesschalck a proposé, pour le définir, l’expression de ‘forme de vie potentialisante’. A le qualifier ainsi, on veut mettre en évidence cette réflexivité du concept de contexte, qui ne se laisse réduire à aucune ‘convention’ supposée donnée (et révisable par les capacités cognitives et communicationnelles des sujets⁴⁰). Il n’y a pas une forme de vie ‘identifiable’ au sein d’une communauté locale. C’est ici qu’apparaît la seconde conséquence.

Si l’on prend en compte cette nature « réflexive et communautaire » de la « perception » à l’œuvre dans tout jugement sur le risque, la procédure d’établissement d’une politique de protection contre le risque doit intégrer les conditions d’une telle réflexivité. Celle-ci exige dès lors le respect de trois conditions. 1. La signification du problème identifié comme risque à réguler,

offrant ‘résistance’. Si le ‘contexte’ se ramenait à ce cadre offrant résistance, rien ne s’opposerait à ce qu’il soit anticipable comme l’ont bien perçu les économistes, quitte à intégrer à cette anticipation la dimension temporelle de l’incertitude du futur et de la révisabilité par adaptation aux conséquences. Mais, même en y intégrant cette ‘incertitude du futur’, une telle interprétation du contexte, du reste fort banale et habituelle, n’implique aucune réflexivité dans sa construction même.

³⁹ Si les effets ne sont pas anticipables, il en découle deux conséquences. Tout d’abord, ces effets sont le fruit d’une opération de sélection dont il faut rendre compte pour elle-même. Ensuite, ces effets sont ceux d’une opération liée au contexte, si l’on entend par ceci : le choix incontournable, parmi les diverses formes de vie possibles, d’un ‘type’ de forme de vie. Chaque norme ouvre divers possibles. Le choix entre ces possibles n’est pas défini par la norme elle-même mais est commandé par la reconstruction réversible des représentations qui définissent les équilibres collectifs propres à la forme de vie acceptée au sein de cette collectivité. Il s’ensuit que toute réalisation d’un objectif normatif n’implique pas seulement la détermination de l’objectif jugé rationnellement acceptable mais aussi les moyens à mobiliser pour transformer les formes de vie existantes sur base desquelles seront sélectionnés les divers possibles que toute norme ouvre au plan de son application.

⁴⁰ Ce n’est pas que nous n’envisageons pas la capacité d’adaptation ou de révision des ‘conventions’ sociales. C’est que cette opération d’adaptation ou de révision doit intégrer, dans son opération, la réflexivité de la construction de ces conventions supposées données. A peine de quoi, on restaure, au plan, des conventions, le formalisme, le sémantisme et l’idéalisme dont on tentait de s’affranchir.

l'identification des problèmes à résoudre et des choix à opérer quant aux éventuelles transformations des formes de vie existantes ne sont pas identifiables *a priori* comme si la détermination des questions était donnée d'emblée ou déterminable par un savoir d'expert. Une telle signification, la détermination donc de l'agenda des problèmes à négocier, est elle-même l'effet d'une construction par les acteurs jugés concernés. 2. Ces acteurs se doivent eux-mêmes d'être construits réflexivement par rapport à leur propre contexte. 3. Enfin, cette double exigence de réflexivité (réflexivité du dispositif de construction des problèmes et des solutions possibles et réflexivité interne aux différents acteurs) exige que les acteurs jugés concernés soient collectifs, à peine, en effet, de ne pas permettre cette construction en commun d'une forme de vie qui rend possible l'adaptation du « contexte » aux exigences posées par la régulation du risque tel qu'ainsi défini « réflexivement ». Comment définir l'enjeu d'un problème lié à la transformation de sa forme de vie sans créer les capacités d'une reconstruction de la dynamique collective passée qui a configuré les problèmes que l'on perçoit comme définissant son propre cadre de vie ? Sans une mémoire rendant possible cette reconstruction, comment faire retour sur les enjeux qui traversent les problèmes qui définissent le sens que l'on donne à telle « situation » inacceptable de risque ?

On retrouve ici la nécessité des acteurs collectifs telle que posée intuitivement par le procéduralisme conventionnaliste des années soixante et septante. Mais, à la différence de cette forme participative liée à l'*interest group politics*, il ne s'agit plus d'endosser la construction conventionnelle des acteurs collectifs. Ceux-ci sont eux-mêmes soumis à la nécessité d'une construction réflexive de leur participation à telle ou telle négociation en rapport tant à l'identification des questions qu'ils entendent soumettre à la négociation qu'à leur prise en compte de ce qui est réflexivement construit par les autres acteurs comme les « problèmes » à résoudre et les solutions possibles. Leur 'capacité' doit être conditionnée par leur organisation de dispositifs créant, en leur sein, cette réflexivité quant à leur propre confrontation de la reconstruction de leur situation au regard de celle opérée par les autres acteurs convoqués. A cette seule condition, la construction d'une forme de vie en commun et d'une politique du risque qui prend en compte les conditions de sa propre effectuation s'avérera « réflexive ». Cette même « contrainte » que les dispositifs de gouvernance devraient s'attacher à rendre contrôlable constitue, par ailleurs, une rencontre de la juste objection que la théorie de la capture, mise en avant par la *théorie du choix public* dans les années 80, a opposée aux formes de participation des acteurs collectifs traditionnels des années 60 et 70.

C'est seulement au sein d'une telle construction réflexive d'une politique du risque que les contraintes d'un renvoi aux experts et d'un espace délibératif trouveront place. Il ne s'agit évidemment pas de les disqualifier mais de les resituer dans une meilleure construction des processus d'effectuation de

l'opération de la raison. Ce rapide parcours du déplacement épistémologique visé par la seconde approche critique du procéduralisme conventionnaliste aide maintenant à faire retour sur quelques travaux représentatifs de cette seconde approche critique du procéduralisme conventionnaliste des années soixante et septante. Il s'agira ici de montrer en quoi les arguments des quatre auteurs que nous avons choisis pour leur valeur exemplative font sens vers le déplacement tel qu'on a tenté de l'esquisser.

b. Quatre étapes d'une approche plus réflexive : Douglas, Godard, Beck, Latour

De nombreux travaux traduisent le souci d'un déplacement tant du procéduralisme conventionnaliste que de celui proposé par l'approche économique et délibérative. Ils se sont développés, dès les années septante, parallèlement aux travaux des économistes sur le risque. Nous n'en identifierons ici que quatre qui nous paraissent particulièrement indicatifs et symptomatiques de l'intuition aujourd'hui partagée par plusieurs de la nécessité d'une meilleure construction « épistémologique » des processus de jugement en matière de risque et des insuffisances des réponses habituellement proposées. Tous les quatre, quel que soit leur degré différent d'approfondissement de cette exigence épistémologique, nous paraissent apporter des contributions qui s'éclairent d'être rapprochées de la lecture que nous avons proposée du déplacement à opérer et de l'approfondissement de la théorie de la réflexivité qui en est à la base. Comme annoncé, la présentation ne sera qu'introductive et limitée aux seuls besoins de la présentation ici proposée du cadre des débats contemporains en matière de théorie du risque. A cette fin, nous n'identifierons, à chaque fois, que le trait essentiel sous lequel ces divers travaux traduisent (explicitement ou implicitement) l'insuffisance des approches existantes et contribuent à une meilleure construction de la processualité du jugement rationnel sur le risque. Les quatre travaux ici pris en considération sont ceux de M. Douglas, d'O. Godard, d'U. Beck et, enfin, de B. Latour.

Les travaux, déjà anciens, de Mary Douglas⁴¹ sont bien connus. Leur ambiguïté fait, pour nous, leur intérêt. Réalisés en dialogue avec les travaux de Simon et Tversky sur la rationalité procédurale et la nature « perceptive » du jugement sur le risque, M. Douglas a été une des premières à mettre en lumière, de façon étayée et argumentée, la nature « culturelle » des jugements sur le risque et leur ancrage dans une « perception » socialement construite de leur acceptabilité. Ce faisant, elle entendait mettre en question la supposée applicabilité de la théorie du choix rationnel à une approche décontextualisée et objectivante de la

⁴¹ Voy. notamment M. Douglas, *Risk Acceptability According to the Social Sciences*, London, Routledge, 1986 et la bibliographie qui y est citée, notamment sur les travaux antérieurs de M. Douglas et sur ceux de P. Slovic.

régulation du risque. Bien plus, en soulignant la nature «culturelle et sociale» de cette perception, elle appelait à une approche qui évitait une lecture strictement individualiste et subjectiviste des jugements sur l'acceptabilité. Elle entendait, notamment, souligner que toute perception du risque traduisait une « perspective morale » au sens où le groupe assure sa propre reproduction en gérant les jugements sur le risque en fonction de sa propre logique sociale. Elle percevait, nous semble-t-il, à défaut de bien la construire, l'idée d'une 'conditionnalité' de second ordre par rapport à celle que tout discours des acteurs sociaux pouvait « formellement » identifier⁴². En ce sens, pourrait-on dire, elle « pressentait » que ce qui était manqué par un 'traitement' individualiste et formel de la « perception » à l'œuvre dans tout jugement sur le risque était la nature « communautaire » de la construction de cette 'perception', c'est-à-dire la nature « communautaire » de la limitation contextuelle.

Mais, ce qui est intéressant c'est de voir l'usage qui a été fait de ce travail de pionnier mené à Berkeley à la fin des années septante⁴³. On a vu, en effet, que l'approche économique procédurale et délibérative a fortement pris en compte, aujourd'hui, le rôle des « perceptions » dans l'appréciation des risques. Mais on a souligné aussi l'opération de réduction formaliste dont cette prise en compte était l'objet. L'approche de Douglas, alors même qu'elle tentait de mettre en lumière cette nature «culturelle et sociale» de la perception sur l'acceptabilité du risque n'a-t-elle pas rendu possible sa réduction à un traitement individualiste et à sa dimension non communautaire ? La réponse nous paraît affirmative.

Comme on l'a vu, la dimension « communautaire » de la perception n'est correctement construite que si on la pose comme un effet de la nature réflexive de la construction du contexte. Or, l'identification de la perception, soit à une « préférence individuelle » (fût-elle construite de façon argumentativement pour éviter les biais cognitifs et les effets déformants de sa mesure par le marché) soit

⁴² « The use of risk as a technique of coercion is not incorporated into any part of the professional discourse on risk perception. To do so would require a hypothesis of the system-maintaining functions of recognized risks. In such a discussion the system would be the social unit which uses the dangers from nature to secure compliance from its own members » (*op.cit.*, 59-60).

⁴³ On connaît le lien qui unit ces travaux de M. Douglas à ceux menés par A. Wildavsky (M. Douglas & A. Wildavsky, *Risk and Culture : An Essay on the Selection of Technical and Environmental Dangers*, Berkeley, U. of California Press, 1982). Or, certains des travaux de A. Wildavsky avaient souligné la 'conditionnalité' spécifique liée à l'opération d'application des normes (voy. notamment son travail, écrit en collaboration avec J. Pressman, *Implementation : How great expectations in Washington are Dashed in Oakland*, Berkeley, U. California Press, 1984). Mais, leur difficulté, tant à Douglas qu'à Wildavsky, à construire de façon épistémologique cette idée d'une « 'conditionnalité' autonome » de l'opération d'application explique la réduction culturaliste ou « individualiste » du rôle de la perception qui sera opérée par l'approche économique procédurale et délibérative. En ce sens, certains auteurs sont aujourd'hui lucides sur les problèmes posés par une interprétation plus correcte de la nature «culturelle» de la perception en matière de jugement sur le risque. Comme le signale ainsi Karl Dake, « we can firmly reject the 18th-century notion that risks are self-evident to anyone with common sense and good vision (...), but we still badly need an understanding of how sociocultural systems and ecosystems interact. » (*Myths of Nature : Culture and the Social Construction of Risk*, 48 *Journal of Social Issues*, 33-34 (1992).

à une « convention sociale » donnée (comme dans l'anthropologie culturelle de Douglas), présuppose la réduction de la perception à un donné formellement objectivable et donc non réflexivement construit. C'est le caractère « culturaliste » de l'approche fondatrice de Douglas (et de P. Slovic) et sa propre difficulté à construire la réflexivité du « contexte social » conditionnant le jugement d'acceptabilité sur le risque, qui explique les effets de ses propres travaux et la réduction qu'a connue sa mise en évidence du rôle et de la nature sociale de la perception dans les jugements sur le risque.

Les travaux d'Olivier Godard⁴⁴ ne sont pas sans partager le même statut que ceux de Mary Douglas. A la fois, ils permettent une construction beaucoup plus rigoureuse d'une des notions de base de la théorie du risque. Mais, l'ouverture ainsi réalisée ne semble pas prolongée quant aux conséquences qu'elle appellerait. O. Godard est un de ceux qui nous semble avoir le mieux introduit épistémologiquement le débat sur le « principe de précaution » et le « principe d'incertitude » qui lui est lié. O. Godard souligne comment l'incertitude en univers controversé ne se laisse pas réduire à une interprétation probabiliste. Il relève, à ce titre, combien les instruments récemment développés par la théorie de la décision, sur base des recherches de Savage, pour construire l'incertitude et la réduire à un « risque » probabilisable restent insuffisants à cerner les logiques d'action dans un tel univers. Bien plus, il montre aussi que cette notion d'incertitude, si on la prend au sérieux, interdit toute interprétation du principe de précaution en termes de règle générale et abstraite, fût-elle réduite à une simple règle d'inversion de la charge de la preuve⁴⁵. De même encore, l'auteur montre comment, dans ce cadre, sans évidemment que cela n'invalide la démarche scientifique et son utilité, le jugement d'expertise scientifique ne se laisse comprendre qu'ouvrant sur une pluralité de mondes possibles et ne permet pas de faire l'économie d'une opération de choix ou de sélection entre ces possibles. La procédure de décision qui fait usage de ces jugements d'experts nécessite donc une seconde étape qui organise les procédures de délibération démocratique propres à cette opération de choix de nature politique.

⁴⁴ Sur ceux-ci notamment, O. Godard, L'ambivalence de la précaution et la transformation des rapports entre science et décision, in *Le principe de précaution dans la conduite des affaires humaines*, (O. Godard, ed.), Paris, Ed. de la Maison des Sciences de l'homme & Ed. de l'INRA, 1997, 37-83 ; Social Decision-Making under Conditions of Scientific Controversy, Expertise and the Precautionary Principle, in *Integrating Scientific Expertise into Regulatory Decision-Making. National Experiences and European Innovations*, (J. Joerges & K. Ladeur, eds.), Baden-Baden, Nomos, 1997 ; De l'usage du principe de précaution en univers controversé, *Futuribles*, 1999, 37-60. Voy. aussi pour une démarche proche de celle de Godard, P. Edwards, Global Climate Science, Uncertainty and Politics : Data-laden Models, Model-filtered Data, *Science as Culture*, vol. 8, N°4, 1999, 437-472.

⁴⁵ Cette règle se formulerait ainsi: en cas de controverse scientifique, une action « risquée » n'est autorisée que si celui qui la propose peut démontrer l'absence de dommage. Comme le fait très judicieusement observer O. Godard, dans un tel cas, on nie « l'existence de poches irréductibles d'indétermination » et « la simple logique possible de l'inversion continue de véhiculer la vieille croyance positiviste en une science capable de réduire toute incertitude, moyennant une poursuite suffisante de la recherche » (De l'usage du principe de précaution en univers controversé, *op.cit.*, 48).

Malheureusement, la construction épistémologique s'arrête à cet instant et ne construit pas plus avant la nature de cette incertitude et la relation qui s'y noue entre l'opération formelle de la raison et son contexte d'application. Le pourquoi de cette limite que révèle cette incertitude en univers controversé n'est pas réfléchi pour lui-même. De même, sa non réduction à la croyance de son annulation par le seul jeu du temps n'est pas construite épistémologiquement. Ces deux prolongements auraient permis de déboucher sur l'idée de limite contextuelle et sur l'idée que l'incertitude tient à l'impossibilité pour la raison, de par sa nature réflexive, de rendre compte formellement de l'ensemble des conditions de son application c'est-à-dire de ce qui lui permettra de faire sens dans un domaine d'action.

Cette « interruption », pourrait-on dire, du geste épistémologique si opportunément accompli par Godard explique le caractère réducteur des conséquences qu'il en tire. De manière traditionnelle, l'auteur se contente, en effet, de souligner la nécessité d'une procédure démocratiquement organisée par participation des citoyens, tout en relevant les risques de « capture » et de biais cognitifs. Pour neutraliser ces deux écueils, il semble alors se contenter du recours habituel aux experts et de celui aux règles de l'argumentation rationnelle (identifier les possibles solutions, préparer une imputation des responsabilités, structurer l'information...). Outre que, de ce point de vue, le travail de Sunstein est plus approfondi, on ne voit pas sur quel déplacement débouche la mise en évidence de la spécificité de la notion d'incertitude. Bien plus, l'intuition correcte de l'impossible traduction de cette notion en une quelconque règle juridique d'application mécanique n'est pas prolongée sur les notions que l'auteur convoque lui-même pour échapper à cette « schématisation » juridique des solutions en univers controversé. Ne voit-il pas que, soit le contrôle des biais cognitifs par un usage mesuré des experts, soit la construction des choix démocratiques par les règles du débat argumenté présuppose la même démarche « épistémologique » de « schématisation » de la raison que celle qu'il voulait éviter en déniait toute « légalisation » possible de la signification du principe de précaution ?

Une explicitation concrète des conséquences attachées à cette insuffisante construction épistémologique peut d'ailleurs être trouvée dans les derniers textes d'O. Godard⁴⁶. En effet, tout en reprenant ses thèses antérieures sur le principe de précaution, il en précise cependant la portée concrète. Il relève ainsi, à

⁴⁶ *Le principe de précaution, entre débats et gestion des crises Regards sur l'actualité*, La Documentation française, septembre-octobre 2001; La précaution légitime et la proportionnalité, *Risques* (47) automne 2001 ; « Le principe de précaution face au dilemme de la traduction juridique des demandes sociales. Leçons de méthode tirées de l'affaire de la vache folle » (à paraître in *Le principe de précaution : aspects de droit international et de droit communautaire – Actes du colloque organisé par l'Institut des Hautes Etudes Internationales*, mars 2001, (C. Leben et J. Verhoeven, dir.).

nouveau, que le principe de précaution ne peut être interprété comme imposant « de nouvelles obligations de résultat pesant sur toutes les autorités publiques et toutes les personnes publiques et privées qui génèrent des risques pour autrui ». dans cette dernière acception, le « principe de précaution demanderait ‘toutes les précautions’ pour éviter la réalisation d’un dommage et se caractériserait par la surenchère dans les mesures précautionneuses »⁴⁷. Cette interprétation, souligne Godard, aboutit aujourd’hui, non seulement à investir le juge d’un pouvoir de contrôle problématique sur le pouvoir discrétionnaire de l’administration⁴⁸, mais aussi aboutit à faire de ce principe un ‘principe du dommage zéro’⁴⁹. Au contraire, relève à juste titre Godard, « ce n’est pas parce que des événements dommageables sont constatés *ex post* que les décisions prises *ex ante* dans l’incertitude peuvent être déclarées mauvaises ou fautives, même dans une démarche de précaution. »⁵⁰. En fait, le principe de précaution a une toute autre portée. Il n’institue pas une nouvelle obligation de résultat. « Ce que dit le principe de précaution, c’est qu’il faut commencer à agir avant d’obtenir un savoir certain sur les dangers et les risques »⁵¹. Mais, Godard, dans sa volonté d’éviter les usages pervers du principe de précaution, poursuit encore ce qu’il appelle « une conception affinée et réflexive du principe de précaution »⁵². En effet, souligne-t-il, ces interprétations erronées du principe concernent aussi ses domaines d’application. Au lieu de limiter le principe aux seules questions spécifiques de protection de l’environnement, de santé publique et de sécurité alimentaire, certains voudraient en faire usage pour, à l’occasion de ces questions posées par les développements technologiques, y inclure aussi les dimensions socio-économiques qui y seraient liées⁵³. O. Godard entend dénoncer une telle extension du champs d’application et relève que les questions de risques et de précaution n’ont pas à inclure ces aspects économiques et

⁴⁷ « Le principe de précaution face au dilemme de la traduction juridique.. », *op. cit.*, p.6.

⁴⁸ *Ibid.*, pp.29-31.

⁴⁹ « Le principe de précaution instaurerait une lecture binaire des activités licites : il ne permettrait d’autoriser que des activités et des produits ‘sûrs’ dès lors qu’existerait un doute sur leur sécurité environnementale ou sanitaire..., il commanderait de les interdire » (*Ibid.*, p.7).

⁵⁰ *Ibid.*, p.3.

⁵¹ Le principe de précaution vise avant tout à promouvoir une prise en compte précoce des risques potentiels. Il fait sauter le verrou de l’exigence préalable de certitudes scientifiques qui empêchait d’agir à temps : du fait de l’inertie ou de l’irréversibilité des phénomènes en jeu, ce blocage faisait que l’action commençait à n’être envisagée qu’au moment où elle devenait très difficile voire inutile, car devenue impuissante à enrayer le cours des choses. » (Le principe de précaution entre débats et gestion de crises, pp.9-10).

⁵² Le principe de précaution face au dilemme de la traduction juridique, *op. cit.*, p. 2.

⁵³ Et Godard de citer à titre exemplatif de cette interprétation extensive du principe de précaution, l’avis de la Commission française du développement durable (2000) : « Du point de vue du développement durable, le choix d’une approche limitée aux risques sanitaires et environnementaux conduit à confiner l’application du principe de précaution en omettant de l’appliquer aux conséquences premières de l’innovation technique sur la société, aussi bien en termes économiques qu’en termes de développement, d’emploi, d’équité sociale, de solidarité Nord-Sud, etc. L’exigence du développement durable et la pratique qui se dégage des expériences récentes conduisent en effet à élargir la notion de principe de précaution bien au-delà des risques sanitaires et environnementaux, par exemple jusqu’aux différents problèmes de société qu’induisent les innovations technologiques » (cité par O. Godard, Le principe de précaution entre débats et gestion de crises, pp. 3-4).

sociaux des choix technologiques⁵⁴. C'est ici que se marque de façon significative les conséquences concrètes du caractère réducteur de la construction épistémologique d'O. Godard. Et cela sur deux plans. En effet, une telle exclusion des 'aspects économiques et sociaux » du champs d'application du principe de précaution aboutit à une double réduction non justifiée.

1° Il est supposé, tout d'abord, que le contexte socio-économique ne conditionne en aucune manière l'innocuité du développement technologique au regard des risques environnementaux, de sécurité alimentaire et de santé publique. Tout se passerait, ainsi selon Godard, comme si la question d'absence de risque pour l'environnementaux, la sécurité et la santé était analysable abstraitement indépendamment des formes d'organisation sociale et économiques du contexte. Mais, même donc à se limiter à ce seul champs d'application restreint, s'opère là une première idéalisation des conditions d'efficience de nos politiques publiques qui résulte d'une oblitération des conditions d'efficience contextuelle de nos jugements. Ne prenons, par exemple que le seul exemple du récent protocole biosécurité adopté à Montréal en janvier 2000. Ainsi d'ailleurs que l'ont bien perçu plusieurs pays en voie de développement, comment ne pas voir que la faculté qui leur est laissée de s'opposer à une notification d'exportation d'organismes vivants modifiés qui leur serait faite par telle ou telle entreprise étrangère présuppose réunies des capacités d'évaluation des risques que leurs situation interne en moyens techniques ou de compétences scientifiques rend bien théorique. La mise en œuvre des nouvelles dispositions nécessite réunies des conditions d'application qui présuppose des transformations socio-économiques au sein des divers contextes d'application. Bien plus, dans la ligne du célèbre exemple de Beck concernant l'usage de pesticides et l'écart entre les conditions d'expérimentation des produits en laboratoire et en situation propres aux divers contextes d'usage, comment ne pas voir que le respect des conditions de précaution imposées aux producteurs présuppose des formes d'organisation sociale et de contrôle⁵⁵ (notamment par les syndicats ou organisations collectives de défense des consommateurs) souvent moins adaptées ou insuffisamment développées dans les contextes socio-économiques des pays du Tiers-monde. Enfin, l'exemple des plantes transgéniques montrent bien combien, tout en restant toujours dans le seul domaine des risques environnementaux, sanitaires ou de sécurité, le contexte socio-économique rétroagit sur l'efficience de la politique menée. A la différence du mode d'exploitation agricole aux USA, dans nombre de pays en

⁵⁴ Ibid., p.4.

⁵⁵ Un exemple pourrait aussi être tiré de la récente crise dite « de la vache folle » en Europe où l'on a bien vu que sans une attention soutenue aux conditions d'organisation concrètes de la chaîne de production et notamment de la phase d'abattage dans les abattoirs, une gestion efficiente de politique du risque s'avérait illusoire.

voie de développement, les parcelles d'exploitation agricole sont petites⁵⁶. Par ailleurs, alors qu'aux USA, «la semence de l'ensemble des parcelles cultivées est remplacée chaque année»⁵⁷, au Mexique, «60% des surfaces cultivées en maïs sont semées avec des variétés locales et la semence est prélevée sur la récolte de l'année précédente»⁵⁸. Bien plus, dans ce dernier contexte, les échanges de semences sont très intenses entre agriculteurs non seulement de la même communauté paysanne mais aussi des communautés voisines. On comprend, dans ces contextes différents, combien, les effets de l'usage d'une plante transgénique seront différents dans la mesure où la probabilité de gènes transmis par flux de gènes est très faible aux USA et, au contraire, très élevée au Mexique. Ainsi, sans même parler des effets indirects de gènes non dangereux⁵⁹, «si un gène s'avérait dangereux d'un point de vue agronomique ou pour la survie des variétés, le processus pourrait probablement être stoppé rapidement et efficacement aux USA avec le retrait du marché de la semence contenant ce gène...A l'opposé, au Mexique, un gène introduit dans une variété semée est un gène 'lancé dans la nature', dont la diffusion ne peut être contrôlée. Même si les agriculteurs semant des variétés transgéniques acceptaient de jouer le jeu en ne ressemant pas ou en ne distribuant pas la semence, subsisterait le risque lié au mode de fonctionnement des systèmes de culture traditionnels»⁶⁰.

2° L'autonomisation du principe de précaution par rapport aux contextes socio-économiques traduit une seconde réduction tout aussi problématique. D'où vient, en effet, la justification de réduire aux seuls domaines de l'environnement 'naturel', de la santé 'physiologique' et de la sécurité 'physique' le principe de précaution? Qui ne voit que l'usage des développements technologiques ici envisagés (du type par exemple des Organismes génétiquement modifiés) génèrent des effets qui varient suivant les contextes socio-économiques. On pourrait ici parler de «coûts de transition» pour nombre d'économies qui ne répondent pas au contexte des pays développés dans le cadre desquels sont généralement appréhendés et mesurés les effets anticipés. L'exemple de la révolution verte à propos des variétés de riz et,

⁵⁶ Ainsi sans les communautés traditionnelles mexicaines, les parcelles dépassent rarement 2 ha, alors qu'aux USA, les agriculteurs du Corn Belt sèment les variétés de maïs sur des dizaines ou centaines d'hectares.

⁵⁷ «soit parce qu'il s'agit de variétés hybrides qui perdent rapidement leur vigueur hybride au cours des générations suivantes, soit par contrat passé avec les compagnies semencières qui interdisent le «recyclage» des semences» (R. Ali Brac de la Perrière, F. Seuret, *Plantes Transgéniques. Une menace pour les paysans du Sud*, Paris, Editions Charles Léopold Mayer, 1999, p.59).

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ Les manipulations génétiques en vue, par exemple, de rendre les semences plus résistantes à certains insectes nuisibles renforcent les capacités de résistance des insectes et, par là, rendent d'autant moins efficaces les agricultures plus traditionnelles (voy. sur ceci, *Ibid.*, p. 56). Ces effets dommageables indirects sont évidemment plus importants dans les économies traditionnelles vu la grande variété des semences et l'entrecroisement des parcelles.

⁶⁰ *Ibid.*, pp. 59-60.

ensuite, des effets de la technique dite de « Terminator » par laquelle les semenciers peuvent empêcher les graines de germer une fois replantées est bien connu. Nombreux sont, en effet, ceux qui ont montré les effets dommageables pour nombre de communautés paysannes aux Indes, par exemple, qui, ayant abandonné leur formes de cultures traditionnelles et l'usage de variétés multiples adaptées à des environnements différents pour adopter la monoculture suggérée par les multinationales, ont vu, après quelques années, diminuer les productivités en même temps que leur dépendance à la fois en semences et en engrais avait augmenté vu l'abandon des anciennes techniques. Cet exemple bien connu peut aujourd'hui être multiplié. Il n'indique pas nécessairement l'effet négatif en lui-même de l'usage de ces nouvelles techniques. Il indique seulement que les effets liés à cet usage ne peuvent être appréhendés qu'en y intégrant les variétés de contexte socio-économiques et que l'effet positif attendu – et annoncé – nécessite des transformations qui ne peuvent être anticipées par le seul examen abstrait de la pertinence technique de l'innovation. Cette performance est elle-même mesurée en prenant appui sur un certain nombre de conditions supposées irréductibles à la variété effective des contextes réels d'usage. Non seulement donc, la question des transformations de ceux-ci doit être intégrée et négociée par les acteurs. Mais aussi et même surtout, « l'adaptation » de ces contextes ne peut être supposée comme s'opérant par elle-même. Elle présuppose des « coûts » non anticipables et qui doivent être intégrés et qui ouvrent donc sur des opérations de choix à négocier. C'est ici qu'intervient l'utilité d'étendre le principe de précaution à de telles conséquences socio-économiques. Lorsque O. Godard considère qu'il n'y a pas de gain à viser ces effets socio-économiques dans le champs d'application du principe de précaution, il ne voit pas que ce gain est précisément de contraindre les décideurs qui adoptent tel développement technologique à devoir créer les conditions d'une négociation en vue de permettre la prise en compte des diverses dimensions qui conditionneront l'usage effectif de cette technologie et qui conditionneront donc les conséquences qui seront les siennes et les transformations qui s'imposeraient pour que ces conséquences soient aussi positives que celles que le seul examen abstrait de leur pertinence leur prête spontanément. Godard voit bien que telle est d'ailleurs la signification du principe de précaution en contexte d'incertitude. Celui-ci, nous dit-il oblige à organiser les délibérations collectives sur les choix à opérer quant aux formes de risque acceptables. En excluant les conséquences socio-économiques des développements technologiques, il aboutit ainsi à ne pas intégrer à ce champs de négociation collective, les transformations socio-économiques que les développements technologiques impliqueraient. N'est-ce pas qu'il prête une vertu d'auto-adaptation au mécanisme du marché que l'OMC impose pour les conséquences socio-économiques des développements technologiques, sous la seule exception des risques à l'environnement 'naturel', à la santé 'physiologique' et à la sécurité 'physique'. Interpréter le principe de précaution

en y intégrant les dimensions socio-économiques et en prenant donc en compte la question de la réflexivité contextuelle de tout jugement sur la pertinence d'une norme collective obligerait, effectivement, à conditionner la règle de concurrence à une meilleure construction négociée des conditions de « réception » dans les contextes locaux et des « adaptations à réaliser » de ceux-ci pour que l'effet positif attendu de la concurrence et des innovations technologiques soit réalisé. Une responsabilité des Etats partie à la négociation internationale, pour rester dans le domaine du commerce international, pourrait ainsi être engagée s'il s'avérait que les Etats partie à cette négociation n'ont pas mis en place les dispositifs nécessaires pour permettre une prise en compte de cette « réflexivité contextuelle », c'est-à-dire pour permettre de créer les conditions de capacité des acteurs à la négociation de se doter des moyens de construire les éléments contextuels à mobiliser pour établir les choix à opérer sur les transformations souhaitables. Ce n'est qu'à ce prix d'ailleurs que l'on évite une reformalisation des décisions collectives en contexte d'incertitude.

A nouveau, est-il besoin de dire que nous ne rejetons pas pour autant les « garde fous » qu'Olivier Godard propose pour encadrer le débat sur le risque. Là n'est pas le problème, tout comme, par évidence, personne ne peut raisonnablement dénier le nécessaire recours aux experts scientifiques ou aux économistes. Mais, la question est aujourd'hui de mieux comprendre les autres conditions qui devraient être réfléchies à l'effet de « rendre possible » la construction des acteurs jugés concernés. Présupposer que la construction des choix publics peut se faire par la supposition de la capacité naturelle de ces acteurs à opérer cette construction ou par le simple jeu de leur usage des règles de l'argumentation méconnaît les conditions de « réflexivité » qui conditionnent leur capacité à construire ce monde commun (sélection parmi les divers univers possibles laissés ouverts par l'opération formelle de la raison). Méconnaître ces conditions, c'est à nouveau croire que la sélection des possibles est formellement anticipable et formalisable par des « règles » de quelque nature qu'elles soient, fût-ce par les règles de la pragmatique formelle et de la logique argumentative (comme chez Habermas). Ce faisant, on ne pourra jamais que déboucher sur de nouvelles confusions, de nouvelles inefficiences, c'est-à-dire sur des dimensions du contexte social à réguler qui n'auront pas été prises en considération⁶¹ ou soumises au débat nécessaire pour construire, en fonction

⁶¹ La valorisation par O. Godard des « permis de polluer », comme instrument de régulation dans le domaine des changements climatiques, n'est-il pas indicatif de sa supposition d'une « schématisation » possible du contexte c'est-à-dire de l'idée d'une anticipation possible de la signification, pour les acteurs concernés, en l'espèce pour les populations, notamment du tiers-monde, des régulations envisagées des gaz à effet de serre ? Où est justifiée, dans une telle approche, l'identification des problèmes à négocier, c'est-à-dire, précisément, la non réduction de l'agenda des négociations à ce qu'un « expert », fût-il attentif aux problèmes des pays en voie de développement, « identifiera » comme étant les problèmes constitutifs du problème à négocier ? A nouveau, se trouve méconnue la réflexivité de cette opération d'identification de la signification des problèmes (ou des conséquences d'une politique envisagée), c'est-à-dire sa dépendance à l'égard d'un arrière-plan jamais objectivable (à peine d'être à

d'un objectif perçu comme rationnellement exigible, les transformations du contexte existant tel que perçu, à chaque fois différemment, par les groupes sociaux jugés, réflexivement⁶², concernés.

De ce point de vue, les travaux d'U. Beck⁶³ sur la « société du risque » et la « modernité réflexive » présentent un intérêt supplémentaire. En effet, ils entendent explicitement se démarquer des approches existantes en soulignant la réflexivité des situations de risque auxquelles nos sociétés contemporaines sont confrontées et celle des stratégies collectives à mobiliser pour y faire face. En ce sens, Beck prolonge le geste de Douglas mais en évitant le piège « objectiviste » d'une réduction de la nature « sociale » de la perception sur le risque à une dimension culturaliste objectivable par « l'anthropologue ou le sociologue ». On connaît les thèses de Beck. Il n'est pas besoin de les développer ici. La seule dimension que nous voudrions relever est la conséquence que Beck tire de cette dimension 'réflexive'.

Toute politique sur le risque implique nécessairement, souligne Beck, que s'opère un retour réflexif sur le mode de vivre ensemble, sur le 'mode de production' social lui-même. En effet, le risque « contemporain » est, à la différence des risques classiques, directement produit par « le système » et non maîtrisable par les instruments internes du système⁶⁴. Dans cette même perspective, cet auteur montre bien combien l'inefficience du recours à la science dans certaines politiques du risque - et certains écarts entre le discours des experts et les conditions contextuelles de leur application - traduisent cette réflexivité des politiques du risque et l'incapacité, pour un quelconque discours formel, d'épuiser, par sa représentation, toute pratique effective d'une situation de risque. Qu'on veuille bien se rappeler les récents discours des experts relatifs aux politiques de neutralisation de la « crise de la vache folle » pour mesurer la relevance des études déjà datées de Beck et son intuition de l'écart entre la validité d'un discours formel et les conditions de son application.

nouveau lui-même supposé identifiable non réflexivement). Cette dernière remarque n'invalide pas pour autant l'utilité éventuelle de la technique du permis de polluer, ni, à l'inverse l'insuffisance substantielle des contre-argumentations morales souvent opposées à leur encontre. Elle indique seulement l'insuffisance des conditions procédurales utilisées pour leur réflexion et leur construction.

⁶² En effet, ce choix par les autorités des acteurs concernés n'est pas non plus un jugement dont la rationalité est mesurable par une règle. Dans la terminologie ici utilisée, il est lui-même une opération non schématisable et, à ce titre, réflexive et à justifier quant aux sélections entre les divers possibles controversables qu'il présuppose.

⁶³ U. Beck, *Risk Society. Towards a New Modernity*, (trad. anglaise par M. Ritter), London, Sage Publications, 1992 (originellement publié en Allemagne chez Suhrkamp en 1986); *The Reinvention of Politics. Rethinking Modernity in the Global Social order*, (trad. par M. Ritter), Cambridge (UK), Polity Press, 1997 (originellement publié en Allemagne chez Suhrkamp en 1993); *What is Globalization ?*, (trad. par P. Camiller), Cambridge (UK), Polity Press, 2000 (originellement publié en Allemagne chez Suhrkamp, 1997).

⁶⁴ En ce sens, la société du risque identifiée par U. Beck est irréductible à celle que F. Ewald a qualifié de cette façon pour caractériser la naissance, dès la fin du 19^{ème} siècle, de l'Etat Providence ou de ce qu'il appelait aussi la société assurantielle (F. Ewald, *L'Etat Providence*, Paris, Grasset, 1986).

Mais, ce que nous voudrions relever est le jugement émis par Beck lui-même sur les conséquences qu'il tirait de son approche « réflexive » de notre société du risque. On s'en rappellera, dans *Risk Society*, l'auteur considère que la nature réflexive des situations contemporaines de risque conduit à la « mise en mouvement réflexive » de nos systèmes sociaux. Celle-ci implique, note Beck, en adoptant une perspective systémique plus amplement construite et développée par N. Luhmann, une réflexivité des divers sous-systèmes sociaux.

Concrètement, Beck entend ainsi valoriser l'action sociale des nouveaux mouvements sociaux et des acteurs collectifs qui se sont développés dans les années 60 et 70. Par là encore, Beck rejoint de nombreux autres sociologues qui ont montré la transformation des modes d'action collective qui ont accompagné la transformation de nos modèles politiques à cette même époque. Sans doute, à la différence des partisans, on l'a vu ci-dessus, de l'approche économique procédurale et délibérative, Beck souligne la nécessité d'acteurs collectifs qui s'avèrent indispensables à une auto-réflexion du système social sur lui-même et à une possible réversibilité sur l'arrière-plan qui, en définitive, conditionne la situation que l'on vise à réguler. Mais, ce faisant, on ne voit pas ce qui différencie cette solution du « procéduralisme conventionnaliste » mis en place aux USA par les juges et les politologues des années 60 et 70.

Bien plus, la croyance en la possibilité « spontanée » de la procédure de négociation entre groupes, outre qu'elle ne rencontre pas l'argument justifié de la capture mis en avant par les économistes, partage, avec les tenants du modèle délibératif, un même présupposé : la croyance que les seules compétences « naturelles » des acteurs convoqués suffit à assurer la prise en compte formelle des conditions qui régleront la production des effets de sens de la norme négociée. L'idée n'est pas perçue que ce dispositif risque de générer d'autres inefficiences. Ainsi, n'est pas construite l'idée que cette application, pour être efficace, c'est-à-dire intégrer la 'conditionnalité' propre du processus d'application, doit mobiliser d'autres ressources et s'appuie sur la capacité de ces auteurs à intégrer et à construire (avec ce que cela signifie de reconstruction de leur passé et de leur rapport conflictuel antérieur et actuel aux autres groupes sociaux). La raison de cette absence, chez Beck, tient à l'approche systémique de la rationalité qu'il emprunte à N. Luhmann et à son modèle de l'autorégulation. En ce sens, Beck rejoint, comme on l'a dit, les tenants du modèle économique procédural et délibératif. Comme eux, il suppose résolue d'elle-même la question de la capacité pour la raison formelle à s'effectuer dans un domaine d'action. Beck suppose cette capacité inscrite dans la règle qui assure l'autorégulation du système. Chez les économistes, cette capacité est supposée inscrite dans les règles mentales des acteurs individuels. Chez Beck, la capacité est transposée au plan du système social lui-même et à celui de chacun des sous-systèmes qui le composent. La question de la « capacitation » est ainsi, à nouveau, obliérée, comme si la raison ne dépendait que d'elle-même pour

assurer sa propre réalisation dans le monde et ne dépendait pas d'un extérieur qui la meut⁶⁵.

C'est, cependant, le grand intérêt de Beck de percevoir l'insuffisance des modèles théoriques utilisés dans ses premiers ouvrages et de leur prolongement en termes d'action collective. En effet, de manière particulièrement lucide, l'auteur, dans son dernier ouvrage, reconnaît les problèmes posés par l'approche systémique pour penser le dépassement réflexif de la modernité. L'auteur y reconnaît⁶⁶ le caractère problématique de la croyance systémique en une synthèse possible du social par le seul jeu de l'autoréférentialité du social sur lui-même et de la différenciation réflexive du système. Au nom de quoi, supposer que les acteurs collectifs, par l'effet du seul processus autoréflexif propre à chaque sous-système, s'inscrivent spontanément dans une construction coopérative d'un monde commun et non pas dans un refus violent de coopérer ?

Sans doute, l'auteur ne développe-t-il pas une réflexion théorique alternative de la réflexivité pour rencontrer ce qu'il perçoit lui-même comme une question de fond à adresser à l'approche systémique de la réflexivité. Mais, la question a le mérite d'être posée. Elle explique pourquoi Beck, à l'instar de Douglas et de Godard, doit être rangé parmi les auteurs qui contribuent, de façon significative, à la construction d'une approche rigoureuse de la question du risque, même si, dans le même temps, l'insuffisance de leur construction épistémologique appelle une meilleure construction de la théorie de la limitation contextuelle de tout jugement. C'est dans cette même perspective que nous voudrions citer les travaux d'un quatrième auteur, ceux de Bruno Latour.

Les travaux de Latour⁶⁷ s'inscrivent dans le courant des recherches de « sociologie des sciences » qui a accompagné, dès les années soixante, l'émergence des nouveaux modèles de procéduralisation des politiques de régulation du risque décrits ci-dessus. Une lecture trop rapide réduit souvent, à tort, ces recherches et la « critique » des représentations habituelles de la science moderne qu'elles véhiculent à n'être qu'une expression, dans le champ particulier de la théorie du risque, d'une critique postmoderne et relativiste des

⁶⁵ On l'a déjà indiqué : le seul retour spéculatif fait apercevoir l'impossibilité spéculative d'une telle position. Pour que la raison se meuve, ne faut-il pas, en effet, d'abord « croire » en la possibilité de rationaliser le monde par l'effet de son action ? S'éprouve là ce que Fichte avait si bien mis en évidence, c'est-à-dire ce choc (*Anstos*) pour la raison de voir son effectuation dépendre de quelque chose qui n'est pas elle (voy. sur ceci, M. Maesschalck, *Droit et Création Sociale chez Fichte. Une philosophie moderne de l'action publique*, Paris – Louvain, Peeters, 1996).

⁶⁶ *What is Globalization ?*, *op.cit.*, 105 ss.

⁶⁷ Notamment, M. Callon & B. Latour, *La science telle qu'elle se fait. Une anthologie de la sociologie des sciences de langue anglaise*, Paris, Editions Pandore, 1982; B. Latour & S. Woolgar, *Laboratory Life : the Social Construction of Scientific Facts*, London, Sage, 1987; B. Latour, *La science en action*, Paris, La Découverte, 1989; *Nous n'avons jamais été modernes*, Paris, La Découverte, 1991; *L'espoir de Pandore. Pour une version réaliste de l'activité scientifique*, Paris, La Découverte, (trad. française par D. Gilles), 2001.

sciences⁶⁸. Les spécialistes attentifs de la théorie du risque⁶⁹ ne s'y sont cependant pas trompés qui ont montré l'importance et le caractère nuancé des meilleures de ces recherches, au premier rang desquelles celles de B. Latour. L'intérêt de Latour tient en plus, comme l'a relevé récemment L. Boltanski⁷⁰, au prolongement politique et institutionnel donné au déplacement épistémologique qu'il s'efforce de construire⁷¹. En ce sens, l'effort de construction nous paraît épistémologiquement et politiquement plus achevé que celui des trois auteurs précédents. Renvoyant à l'ouvrage déjà cité⁷² pour une analyse approfondie de cette tentative de dépassement des approches procédurales antérieures, nous nous contenterons ici de rappeler l'esprit essentiel des propositions que Latour développe dans son dernier ouvrage, plus directement consacré aux formes de nouvelle de gouvernance démocratique qu'implique une approche épistémologique correcte de la « science en action ». Ce faisant, nous en indiquerons aussi, succinctement, la limite qui continue, selon nous, de l'affecter et de la maintenir prisonnière de ce qu'elle s'efforce de dépasser.

Poursuivant le geste de Beck ou de Giddens sur la « modernité réflexive », Latour souligne aussi combien les formes nouvelles de gouvernance des démocraties et des risques « écologiques » auxquels elles sont dorénavant confrontées sont irréductibles aux modèles pensés par la philosophie moderne. A l'humanisme moderne doit correspondre une forme nouvelle d'humanisme qui peut être qualifié d'expérimental. Se marque ici le nécessaire dépassement des représentations idéalisées de la science moderne, de ses dichotomies fondatrices - au premier rang desquelles les couples fait/valeur et sujet/objet - et de ses traductions sur le plan politique. Le thème est bien connu. De la même manière que, dans le champ théorique, le sujet de la science construit et soumet à sa maîtrise le monde naturel des faits, dans le champ pratique de la communauté politique, les sujets modernes construisent les conditions d'une coexistence possible de leurs libertés. A l'image de la science comme construction d'un discours se représentant un monde objectivé, correspond ainsi, dans la modernité, un constructivisme social par lequel les sujets se représentent les conditions d'une communauté humaine. A l'instar des lois naturelles, se dégageraient, sur un mode propre, les lois de construction du social qui donnent leur marque au projet humaniste moderne. Sans doute, cette perspective « constructiviste » prendra-t-elle divers visages bien connus qui vont du constructivisme de Hobbes à celui des économistes à base de calcul

⁶⁸ Voy. pour une dénonciation réductrice du courant de la critique des sciences dans la théorie du risque au départ du pamphlet d'A. Sokal et J. Bricmont (*Fashionable Nonsense : Postmodern Intellectual's Abuse of Science*), T. Kuran & C. Sunstein, *op.cit.*, 748 note 227.

⁶⁹ Voy. notamment Sh. Jasanoff & B. Wynne, Science and Decisionmaking, in *Human Choice and Climate Change*, (St. Rayner & E. Malone, eds.), Columbus (Ohio), Battelle Press, 1998, v.1, 1-77.

⁷⁰ L. Boltanski, Un apport de la philosophie politique, *Esprit*, Juillet 2000, 203.

⁷¹ B. Latour, *Politiques de la Nature*, Paris, La Découverte, 1999.

⁷² J. Lenoble & M. Maeschalck, *The Action of Norms* (à paraître).

d'optimisation, en passant par le kantisme et ses relectures contemporaines et pragmatiques.

Mais, c'est cette mise en position de surplomb d'un sujet capable de se représenter, soit le monde objectivé des faits naturels, soit le monde objectivé des conditions de coexistence des libertés individuelles que Latour entend remettre en cause au terme d'une analyse plus respectueuse des pratiques effectives de la science « en action ». Toute pratique scientifique s'atteste comme liée à des conditions sociales spécifiques qui n'en altèrent pas pour autant la « vérité » mais qui obligent de référer cette « vérité » à une sélectivité spécifique, directement liée aux pratiques sociales qui l'ont informée. La pratique scientifique ne se laisse donc comprendre que comme une « alliance » d'humains et de non-humains et non pas comme une représentation idéalisée d'un monde objectif par un sujet. Les limites d'une telle représentation idéalisée de la science n'apparaissent-elles pas au vu des problèmes que le développement de celle-ci génère ? Soit le critère tiré d'une confiance absolue dans son seul développement, soit celui que serait supposé fournir la règle de construction des lois de la liberté (définition rationnelle et *a priori* des conditions d'une coexistence des libertés du type de la règle kantienne de la généralisation ou du type des règles habermassienne de la pragmatique formelle) ne révèlent-ils pas aujourd'hui leurs limites ? Cette destitution d'un sujet idéalisé et cette mise en cause du projet constructiviste moderne ouvre ainsi la voie, note Latour, à une nouvelle pensée du social qui abandonne toute idée d'une extériorisation possible des conditions de sa construction. S'introduit ainsi, au contraire, une approche plus pragmatique des conditions du social qui ne se laissent dégager que de façon immanente⁷³, hors toute construction, par un sujet idéalisé, des conditions de sa construction.

Une telle reconfiguration des dispositifs de gouvernance, au départ d'une lecture 'désidéalisée' de la science, se manifeste d'ailleurs, note Latour, dans les formes nouvelles de négociation des régimes internationaux qu'appelle la gouvernance des risques actuels⁷⁴. A titre d'exemple, il suffit ici de citer la négociation du protocole de Kyoto et la présence, dans les délégations à la négociation internationale, de ces représentants « privés » (ONG, industriels, communautés épistémiques du type de l'IPCC dans les négociations sur le changement climatique..), encore récemment exclus des relations internationales réservées

⁷³ Cette reprise réflexive de la modernité n'est pas sans lien avec les démarches accomplies, non seulement, on l'a dit, par U. Beck et A. Giddens mais aussi, dans un autre champ, par M. Gauchet.

⁷⁴ Cette question fait aujourd'hui l'objet d'une réflexion importante dans la littérature spécialisée; voy. notamment, le numéro spécial de *International Organisation*, 46 (1992) et notamment l'introduction de P. Haas, Epistemic Communities and International Policy Coordination (1-35); O. Young (ed.), *Global Governance, Cambridge (Ma), MIT P., 1997*; David Wirth, Reexamining Decision-Making Processes in International Environmental law, 79 *Iowa L. Rev.* 769 (1994) et les bibliographies citées dans ces trois publications.

aux seuls organes des sujets de « droit international » que sont les Etats. Latour veut réfléchir cette évolution en cours et en guider le développement.

A cette fin, il propose un modèle de « procéduralisation à base d'humanisme expérimental » qui doit permettre la construction d'un projet d'écologie politique. Cette pluralisation des acteurs se laisse, en effet, mieux comprendre si on y voit un dépassement des dispositifs d'acteurs pensés au départ des implications de l'humanisme moderne et de la dichotomie fait/valeur⁷⁵. Cette pluralisation, note Latour, traduit une pluralisation de ce qu'il appelle des « propositions », c'est-à-dire, pour le dire simplement, des positions construites au départ d'une certaine alliance spécifique d'humains et de non humains⁷⁶. Il reprend ici, en le formalisant, son ancien projet d'un parlement des « choses ». Toute proposition est une « représentation » sélective d'un certain assemblage d'êtres humains et non humains. La « construction » d'un monde commun ne se laisse comprendre que comme une « négociation » entre ces diverses propositions concurrentes puisqu'il y a un nombre *a priori* non limité de « propositions » possibles. Une opération de sélection, qu'aucune condition *a priori* ne peut résoudre ou permettre de « calculer », est donc à effectuer⁷⁷. La recomposition du dispositif institutionnel de gouvernance démocratique proposé par Latour entend faire droit à ce nécessaire abandon de toute possibilité de définir *a priori* les conditions externes de résolution de cette opération de tri entre les diverses « propositions ».

Latour entend, cependant, « encadrer » procéduralement cette négociation réflexive entre ces diverses « propositions ». Il suggère la création de trois instances procédurales. Tout d'abord une « chambre haute » chargée d'analyser la « recevabilité » des « propositions » nouvelles qui veulent être prises en considération. Il ne s'agit pas encore, à ce stade, de décider si leur « contenu » sera pris en compte, mais simplement si leur mode de construction est procéduralement recevable (notamment du point de vue d'une construction

⁷⁵ Rappelons ici combien cette dichotomie servait de point d'appui à l'approche économique procédurale et délibérative décrite ci-dessus.

⁷⁶ Telle, par exemple, la « proposition » construite par les chasseurs défendant la possibilité de chasser telle catégorie d'oiseaux migrateurs durant telle période de l'année dans telle région de France. Face à cette proposition, on peut imaginer d'autres « propositions » réunissant d'autres catégories d'humains (certains écologistes appuyés d'experts en ornithologie) et d'autres non-humains (telle autre catégorie d'oiseaux ou tel élément naturel dans telle région...)

⁷⁷ « Quel devoir nous oblige à réserver l'eau de la Drôme aux poissons plutôt qu'aux irrigations de maïs subventionnées par l'Europe ? Nous n'avons plus à osciller entre le droit irréfragable des humains – prolongés ou non par leurs générations futures – et le droit indiscutable des « choses mêmes » à jouir de l'existence. La question devient de savoir si nous avons ou non ramassé dans nos filets la totalité de ces êtres – maïs, paysans, (...), truites, subventions et méandres. Si oui, alors il faut expérimenter maintenant la compatibilité de toutes ces propositions en découvrant, par une autre épreuve, comment l'assemblage va résister si l'on rejette un seul de ses membres à l'extérieur. (...) Qu'est-ce qu'un poisson sans eau ? Qu'est-ce qu'un producteur de maïs sans marché protégé ? S'il nous manque au contraire des entités, alors il faut recommencer le travail de collection », (B. Latour, *Politiques de la Nature*, *op.cit.*, 262)

suffisamment étayée de leur argumentation) pour justifier qu'elles émargent au débat. Ensuite, au sein d'une « chambre basse », leur prise en compte « au fond » sera décidée au terme d'une délibération menée entre toutes les propositions existantes et cette « proposition » nouvelle. Enfin, une instance de contrôle aura la charge de veiller à ce que le processus de sélection et de négociation respecte les contraintes de l'apprentissage collectif qu'impose procéduralement toute démarche expérimentale : les décisions prises par les deux premières instances sont-elles cohérentes et compatibles au regard des décisions antérieures ? Seulement à travers une telle procéduralisation « expérimentale »⁷⁸ du processus de sélection et de tri se laisse concevoir la possible entrée des sciences en démocratie et l'équilibre, toujours à redéfinir, entre humains et non humains qu'impose la nouvelle « écologie politique ».

Mais, ce que Latour ne construit pas est ce qui rend possible son propre raisonnement et ce qu'il « prête » aux « acteurs » de son dispositif procédural pour que celui-ci réalise effectivement les objectifs qui lui sont assignés. Disons le autrement : notre hypothèse est que Latour ne prend pas en compte « l'opérateur de réflexivité » qui rend possible son propre raisonnement. Il ne rend pas compte de ce sur quoi il s'appuie pour s'assurer de l'effectuation de ce qu'il propose. A ce titre, son raisonnement s'appuie sur une condition qu'il ne construit pas. Ce faisant, Latour restaure une approche formelle de la nécessaire procéduralisation de nos dispositifs de gouvernance. Ce formalisme, ou cette insuffisante réflexivité, se retrouve dans les « solutions » institutionnelles qu'il nous propose pour « recomposer » nos formes habituelles de gouvernance démocratique. Quel est cet « arrière-plan » et quelle est donc cette dimension « oblitérée » par Latour qui, cependant, rend possible « l'effectuation » du dispositif procédural qu'il propose⁷⁹.

En définitive, Latour prête à son dispositif procédural de type « expérimental » des capacités de « performance » dont les conditions de possibilité ne sont pas raisonnées pour elles-mêmes, sauf, précisément, à supposer ces capacités « inscrites » soit dans des capacités mentales des acteurs « participants » soit dans des mécanismes objectifs du réel. Ne retenons ici que quatre performances assignées au nouveau dispositif de type « expérimental ». D'où vient que la sélection des « propositions » satisfera les conditions de multiplication et d'adéquation nécessaires à la bonne mise en œuvre de la démarche expérimentale ? D'où vient que les acteurs ainsi sélectionnés sont dotés des

⁷⁸ « Aucun pouvoir ne tient de la nature le droit de décider de l'importance relative et de la hiérarchie respective des entités qui composent, à un moment donné, le monde commun. Mais ce que nul ne sait, tous peuvent l'expérimenter, à condition d'accepter de passer par le chemin d'épreuves, en respectant les procédures qui évitent justement les raccourcis », (B. Latour, *Ibid.*).

⁷⁹ Comme déjà dit, voy. pour une analyse approfondie, l'ouvrage en cours de publication rédigé par M. Maesschalck et moi-même, *The Action of Norms*.

capacités de mise en œuvre d'une opération de sélection des mondes possibles qui assure une sélection censée traduire les exigences de normativité internes à l'exigence méthodologique de l'expérimentation ? D'où vient que la sélection, ainsi jugée expérimentalement « pertinente », trouvera à s'appliquer effectivement ? D'où vient, enfin, que la transformation de la forme de vie « moderne » de nos démocraties puisse effectivement « évoluer » conformément aux « exigences » de cette nouvelle « forme de vie expérimentale » ? La mise en œuvre même de cette démarche pragmatique de type expérimentale présuppose ainsi le renvoi à des « effets de croyance » qui dotent les acteurs de « capacitations » nécessaires à la performance des processus de transformation et de sélection que la méthode expérimentale est censée accomplir.

En définitive, en une formule raccourcie, nous pourrions dire que la démarche de Latour traduit un « optimisme » dans la démarche même d'une science 'désidéalisée'. Le modèle de cette science en action devient le modèle de la régulation sociale. La forme de vie coopérative du réseau socio-technique propre à la pratique scientifique constitue l'arrière-plan au départ duquel Latour définit les dispositifs procéduraux de gouvernance d'une société du risque. Ce faisant, il prête aux nouveaux « acteurs » sociaux collectifs (faits d'humains et de non humains) et aux processus objectifs, des « capacités » qui ne sont pas justifiées pour elles-mêmes et qui sont cependant indispensables pour le bon accomplissement de la méthode expérimentale. Comme l'attribution de ces « capacités » n'est pas réfléchie pour elle-même, elles sont soit « mentalisées » (supposées inscrites dans le cerveau des acteurs), soit imputées à un mécanisme objectif de type évolutionniste. Mais, une telle imputation mentaliste ou objectiviste ne fait que masquer une opération non prise en compte pour elle-même et qui n'est que l'effet d'une croyance d'arrière-plan. La mise en œuvre d'une approche procédurale expérimentale repose ainsi, chez Latour, sur un effet de croyance qui n'est pas interne à la méthode expérimentale elle-même mais dont celle-ci est au contraire elle-même dépendante pour sa mise en œuvre.

Cette non construction par Latour de « l'opérateur de réflexivité » qui rend possible sa propre démarche ne trouve d'ailleurs-t-elle pas trace dans sa construction institutionnelle ? Tout d'abord, n'est-il pas étonnant de voir combien ses propositions ne font que reproduire le décisionnisme habituel de nos instances parlementaires classiques. Quelle différence de nature distingue le décisionnisme de nos parlements et celui qu'exerce la « chambre basse » pour effectuer ce que Latour appelle l'ordonnancement des propositions et la sélection du monde commun possible ? De même, comme L. Boltanski le relève, si l'on admet qu'il est difficile de concevoir que cette sélection opère autrement que par le médium du langage, quel dispositif Latour imagine-t-il opposer à l'objection tirée de la théorie de la capture ? Cette objection, quelle que soit la réduction qu'elle opère d'une réflexivité de l'action à une théorie de l'intérêt objectivable, ne met-elle pas justement en lumière une dimension de

réflexivité absente chez Latour ? De plus, au prix de quels présupposés croire que l'instauration d'une instance de contrôle en charge du respect des conditions formelles de cohérence exigées par la méthode expérimentale assurera, un peu à la manière du troisième monde de Popper, la neutralisation de ces effets de capture et le respect des conditions d'apprentissage devant « garantir » l'accomplissement de la réflexivité sociale ?

C'est pourquoi, il nous paraît que la démarche critique de Latour appelle un approfondissement du déplacement épistémologique qu'il opère. Ce dépassement passe une meilleure prise en compte de la réflexivité qui rend possible toute usage de la démarche rationnelle, toute démarche de la science en action, pour reprendre ses propres termes. Celle-ci n'est possible que par un acte de croyance qui rend possible l'effectuation de la raison dont l'usage s'appuie ainsi, en dernier ressort, sur un extérieur qui la fonde et la « possibilise ». La construction d'un dispositif de gouvernance doit intégrer cette prise en compte « étendue » de la réflexivité interne à toute effectuation de la raison.

Sans doute, Beck et Latour ont-ils bien perçu la nécessité de prendre en compte la dimension collective des acteurs à convoquer pour réguler nos sociétés du risque. De même, ils ont bien noté la nécessité de repenser de façon négociée nos décisions collectives et le dépassement de la croyance que des « garanties » formelles, fussent-elles celles de principes déontologiques et de droits fondamentaux, pourraient, de façon a priori et non négociée, décider de nos conflits « éthiques » contemporains⁸⁰. Mais, ils n'ont pu, en même temps, dépasser les formes conventionnelles de procéduralisation que les juges américains avaient mises sur pied dans les années soixante et septante, dans la mouvance des nouveaux mouvements sociaux. Ce dépassement implique une construction « réflexive » des acteurs collectifs et des dispositifs de négociation. C'est à cette seule condition que l'on dépassera soit la croyance en une capacité naturelle des acteurs collectifs à assurer une régulation « rationnellement efficiente » du risque, soit la croyance, tout aussi formelle, en une capacité naturelle des acteurs individuels à définir, avec l'appoint des « experts », les conditions d'un monde commun admissible. La participation ne peut supposer cette capacité donnée. Une telle supposition méconnaît l'opération réflexive dont dépend cette « possibilisation » de la capacité à « rationaliser » le monde et à instituer un monde commun. Cette mise en forme réflexive des conditions de la négociation collective passe par une double réflexivité. Celle des acteurs d'abord où il s'impose de contrôler l'instauration, par chacun des acteurs appelés à la négociation, des dispositifs internes propres à assurer leur

⁸⁰ Il est intéressant de noter que l'appui que les juristes américains croyaient trouvé, dans les années soixante et septante, dans les droits fondamentaux pour justifier leur interventionisme croissant à l'égard des autres pouvoirs, s'est traduite, en même temps, par l'instauration de dispositifs de négociation au sein même de l'exercice de la fonction de juger (sous la forme, inconnue en droit européen, du « *public law litigation* »).

construction réflexive. A cette seule condition, peut se construire la « confrontation des divers « contextes » en présence. Celle du dispositif de négociation, ensuite, pour organiser le « retour » réflexif de ce premier niveau sur la négociation elle-même, c'est-à-dire sur la détermination des problèmes à discuter et de leurs solutions possibles.

A cette seule condition, la 'participation citoyenne', dont les autorités publiques européennes perçoivent aujourd'hui la nécessité pour assurer l'efficacité de leur gouvernance des risques, portera ses fruits. N'est-il pas symptomatique de constater que la littérature américaine récente souligne l'insatisfaction que donnent les multiples expériences participatives organisées dans le cadre de l'élaboration de ses politiques de risque⁸¹? Non seulement, les formes conventionnelles de participation des années soixante et septante se sont avérées déficitaires. Mais, les réorganisations individualistes délibératives, aujourd'hui souvent mises à l'honneur pour faire pièce aux pièges des acteurs collectifs conventionnels, témoignent aussi de certaines inefficiences significatives et de leurs difficultés à prendre en compte les dimensions collectives qui conditionnent la construction des acteurs et des groupes ? Quelle que soit l'utilité des études de psychologie sociale⁸² à cet égard, les inefficiences répétées des expériences participatives ne traduisent-elles pas la nécessité de construire de façon plus rigoureuse les notions qui justifient ces formes participatives, au premier rang desquelles celles du rôle de la perception et du contexte dans le jugement sur le risque ? N'est-il pas symptomatique que les agences administratives américaines les plus directement concernées par les inefficiences répétées de leurs formes de gouvernance en matière de risque mettent de plus en plus l'accent sur la nécessité de mieux réfléchir ce qu'ils appellent les problèmes de communication ? Ils perçoivent de mieux en mieux que ces inefficiences sont liées à une meilleure compréhension de la relation entre la « perception » du risque et les mécanismes qui conditionnent l'application des politiques⁸³. La question a ainsi plus à voir avec « l'effectuation » d'une norme qu'avec sa « justification », ou sa « légitimité de principe ». N'est-ce pas le signe que la

⁸¹ Voy. ainsi la très suggestive synthèse faite d'une enquête réalisée, notamment auprès de responsables d'agences administratives américaines, C. Chess, K. Salomone & B. Hance, *Improving Risk Communication in Government : Research Priorities*, 15 *Risk Analysis*, 127-135 (1995). Voy. aussi, dans le même sens, T. Earle & G. Cvetkovich, *Social Trust*, London, Praeger, 1995. Comme le disent ces derniers auteurs, dans un de leurs articles, « simply giving 'more voice to the people' in such situations will not work » (*The Construction of Justice : a Case Study of Public Participation in Land Management*), 50 *Journal of Social Issues*, 1994, 174).

⁸² Voy. notamment l'article déjà cité de Th. Webler, H. Rakel, O. Renn & B. Johnson dans *Risk Analysis* et Judith Bradbury, *Risk Communication in Environmental Restoration Programs*, 14 *Risk Analysis*, 357-363 (1994).

⁸³ On a vu combien la critique économique adressée au procéduralisme conventionnaliste reposait sur cette intuition. Malheureusement, on a vu aussi combien leur cadre épistémologique, leur distinction classique entre sujet/objet et fait/valeur et leur difficulté à construire correctement le concept de « perception » les amenaient à formaliser l'approche de l'opération d'application d'une règle et, ainsi, à réduire à nouveau la question de l'effectuation d'une décision rationnelle à celle de sa validité (fût-elle alors appelée « efficacité »).

question de la participation appelle une réflexion théorique renouvelée⁸⁴ sur la question des conditions d'effectuation de l'action rationnelle et, par voie de conséquence, des formes nouvelles d'organisation ? C'est la voie que nous avons tentée ici d'esquisser.

Même si le récent débat sur les autorités indépendantes européennes traduit un classicisme des approches⁸⁵, ne faut-il pas, à l'inverse, espérer que les problèmes soulevés par les dernières crises de nos formes de gouvernance du risque incitent à l'expérimentation de nouveaux dispositifs. L'instauration, dans le cadre d'une négociation spécifique, d'un dispositif chargé d'assurer la construction réflexive des acteurs convoqués et du cadre procédural de la négociation pourrait, de ce point de vue, constituer une initiative féconde.

⁸⁴ La littérature américaine, aussi bien en théorie politique qu'en théorie du droit, traduit, d'ailleurs, dans les années 90, cette intuition. Cette volonté de dépassement des approches conventionnalistes ou libérales individualistes, prend alors la forme d'une approche d'inspiration communautarienne qualifiée de «civic republican» (voy. ainsi en matière de théorie du risque, J. Poisner, A Civic Republican Perspective on the National Environmental Policy Act's Process for Citizen Participation, 26 *Environmental Law*, 53 (1996)). Un récent ouvrage a, cependant, bien montré l'incapacité de cette dernière approche à dépasser effectivement les insuffisances des approches antérieures. Cette incapacité tient précisément, relèvent les auteurs de cet ouvrage, à la difficulté de cette approche « communautarienne » à éviter, au plan de l'*application* des politiques, la reproduction des logiques d'action qui justifient leur critique des approches antérieures. Comme ces auteurs le notent, « by assuming that the public has a uniform interest and by failing to specify how this common interest can be continuously articulated or mobilized, the (communitarian) rhetoric and structural impediments tend to reinforce each other » (B. Williams & A. Matheny, *Democracy, Dialogue, and Environmental Disputes. The Contested Languages of Social Regulation*, New Haven, Yale UP, 1995, 33). C'est afin de dépasser cette dimension rhétorique et son impuissance à prendre en compte les conditions de cette « mobilisation » qui ne peuvent jamais être supposées réalisées soit par des capacités inscrites dans la nature de l'esprit, soit par une 'mécanique' objective de l'histoire, que nous avons posé la nécessité de conditionner les dispositifs de participation à cette réflexivité qui n'a pour enjeu que d'instaurer la possibilité d'une action collective.

⁸⁵ L'intérêt des autorités indépendantes n'est pas de garantir l'indépendance à l'égard du « politique » mais de traduire l'exigence d'une construction procéduralisée de la décision politique. Sans doute, cette exigence de procéduralisation doit-elle elle-même être correctement comprise, comme le présent article a tenu de l'esquisser. De ce point de vue, tant que la procéduralisation reste comprise de façon formelle et insuffisamment réflexive au regard de sa limitation contextuelle, la forme de gouvernance par négociation qu'elle permettra de construire restera à la fois inefficace et illégitime.