



Gouverner et administrer les risques

Alain Chatriot

L'auteur

Alain Chatriot est professeur des Universités au Centre d'histoire de Sciences Po. Ses recherches portent sur l'histoire de l'État, des institutions et de l'action publique. Parmi ses publications récentes : *Pierre Mendès France. Pour une République moderne* (Paris, Armand Colin, 2015) ; *La politique du blé. Crises et régulations d'un marché dans la France de l'entre-deux-guerres* (Paris, IGPDE/CHEFF, 2016) et sous sa codirection *Les trames de l'histoire : entreprises, territoires, consommations, institutions, Mélanges en l'honneur de Jean-Claude Daumas* (Besançon, Presses de l'Université de Franche-Comté, 2017).

Pour citer cet article : Alain Chatriot, « Gouverner et administrer les risques », *Histoire@Politique*, n° 36, septembre-décembre 2018 [en ligne, www.histoire-politique.fr]

En 2002, le Commissariat général du Plan publiait les actes d'un séminaire qu'il avait tenu pendant un an sous le titre *La décision publique face aux risques*¹. Le volume abordait différentes thématiques : les risques au travail et les inégalités de santé, les approches économiques des risques, la responsabilité et l'indemnisation, l'instruction des décisions publiques et enfin les instruments de gestion des risques (en particulier pour les risques alimentaires). Le souci de réflexion sur ce sujet appliqué à un organisme étatique indique combien ces questions sont aujourd'hui présentes dans la vie de nos démocraties. Mais les historiens savent que cette préoccupation n'est pas totalement neuve et mérite d'être mise en perspective². Le point est d'autant plus nécessaire que les approches du risque par les sciences sociales ont surtout été le fait des sociologues – et au premier titre l'ouvrage d'Ulrich Beck qui a rencontré un certain écho³ – mais moins souvent d'historiens⁴, et encore plus rarement d'historiens du politique.

Les dangers éventuels, plus ou moins prévisibles, et liés à une situation ou à une activité offrent bien sûr un large spectre de phénomènes sociaux autour de cette question des risques. Ils posent dans le temps long la question de leur « gouvernement » qui passe aussi bien par la mise en place de mécanismes assuranciers que par un travail sur la prévisibilité des risques. La question des risques se pose à des échelles bien différentes et ne seront pas abordés dans ce dossier les risques géopolitiques⁵ ou nucléaires⁶ qui ont intéressé les spécialistes d'histoire des relations internationales ou encore les risques liés aux crimes et à la question de la récidive⁷.

Deux domaines principaux des recherches historiques ont nettement posé la question du risque : l'histoire des formes de l'État-providence et celle de l'histoire de l'environnement. À leur manière, ces deux champs disciplinaires cadrent les articles de ce dossier⁸, même si ces derniers proposent de dépasser les limites habituelles pour inscrire le risque au centre de questions politiques et sociales plus générales.

¹ *La décision publique face aux risques*, Commissariat général du Plan, Paris, La Documentation française, 2002.

² On ne cherche pas ici à nier des mutations contemporaines mais à leur donner un peu de profondeur chronologique. Cf. sur les enjeux présents : Yannick Barthe, Michel Callon, Pierre Lascombes, *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Le Seuil, 2001.

³ Ulrich Beck, *La société du risque : sur la voie d'une autre modernité*, Paris, Aubier, 2001 [1986] et pour sa mise en perspective, Dominique Bourg, Pierre-Benoît Joly, Alain Kauffmann (dir.), *Du risque à la menace. Penser la catastrophe*, Paris, Presses universitaires de France, « L'écologie en questions », colloque de Cerisy, 2013.

⁴ David Niget, Martin Petitclerc (dir.), *Pour une histoire du risque : Québec, France, Belgique*, Rennes, Montréal, Presses universitaires de Rennes, Presses universitaires du Québec, 2012.

⁵ « Entreprises, État et risques géopolitiques au XX^e siècle », *Les Cahiers de l'IRICE*, 6, 2010-2 et Nicolas Meunier, Tania Sollogoub, *Économie du risque pays*, Paris, La Découverte, « Repères », 2005.

⁶ Marie-Hélène Labbé, *Le risque nucléaire*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003.

⁷ Cf. par exemple parmi une littérature abondante : Émilie Dubourg, « Les instruments d'évaluation des risques de récidive, du jugement professionnel non structuré aux outils actuariels », *Criminocorpus* [En ligne], La prévention des récidives : Évaluation, suivis, partenariats, L'évaluation des personnes placées sous main de justice, mis en ligne le 3 mars 2016, <http://journals.openedition.org/criminocorpus/3186>.

⁸ Les six textes rassemblés dans ce dossier ont été présentés le 28 juin 2017 dans le cadre d'une journée d'études organisée par le domaine « États, Institutions, Sociétés » du Centre d'histoire de Sciences Po. Nous remercions Marie-Emmanuelle Chessel (CNRS, CSO), Christophe Capuano (Université Lyon 2) et Nicolas Hatzfeld (Université d'Évry Val d'Essonne) pour leur précieux travail comme discutant lors de cette journée d'études. Nous sommes également reconnaissant aux experts mobilisés par la revue pour leurs riches suggestions sur les différents textes.

L'histoire de l'environnement revêt aujourd'hui bien des aspects distincts en France et à l'étranger⁹, mais elle a très souvent placé en son cœur la question du risque et de sa gestion par les populations, les entreprises et les États. Malgré quelques initiatives salutaires¹⁰, cette historiographie n'a pas toujours été liée aux recherches de l'histoire politique, ce qui est dommage tant les questions d'environnement mettent en cause des formes de régulation juridique, institutionnelle et étatique.

Ces recherches historiques ont abordé le risque de différentes manières : en lien avec des territoires (comme ceux de la montagne¹¹) ou autour de « catastrophes naturelles » à l'échelle locale (tremblements de terre¹², inondations¹³) ou internationale¹⁴. Le domaine le plus fécond a sans doute été celui des risques industriels abordés dans la longue durée depuis l'époque moderne. La question est en effet majeure pour l'histoire industrielle qui a vu se multiplier les recherches d'historiens dans des perspectives d'histoire des techniques¹⁵, d'histoire sociale¹⁶ ou liant différentes approches¹⁷. De manière très intéressante, elle a donné lieu à des approches comparatives sur des cas européens¹⁸. Ces études, qui abordent souvent les XVIII^e et XIX^e siècles, trouvent leur écho dans les approches d'histoire des sciences et des techniques portant sur la seconde moitié du XX^e siècle¹⁹. Là aussi la question de la gestion des risques est souvent posée à l'échelle internationale, comme pour le cas de l'industrie chimique, en particulier avec les pesticides, étudiée par Nathalie Jas²⁰. Par ces différentes approches, l'histoire de l'environnement, dans sa diversité, pose de plus en plus souvent la question des risques en lien avec des problématiques politiques et une attention fine aux jeux des acteurs²¹.

⁹ Cf. pour une première approche : Jean-Baptiste Fressoz, Frédéric Graber, Fabien Locher, Grégory Quenet, *Introduction à l'histoire environnementale*, Paris, La Découverte, « Repères », 2014 et François Jarrige, « L'historien et la question écologique », *Histoire@Politique*, n° 31, janvier-avril 2017 <https://www.histoire-politique.fr/index.php?numero=31&rub=dossier&item=293>.

¹⁰ On pense ici au dossier de revue proposé et introduit par Stéphane Frioux, Vincent Lemire, « Pour une histoire politique de l'environnement au 20^e siècle », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, 113, 2012, p. 3-12.

¹¹ Anne-Marie Granet-Abisset, Stéphane Gal (dir.), *Les territoires du risque*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 2015.

¹² Giacomo Parrinello, *Fault Lines : Earthquakes and Urbanism in Modern Italy*, New York, Oxford, Berghahn Books, 2015.

¹³ Paul Allard, « Éléments pour une problématique de l'histoire du risque. Du risque accepté au risque maîtrisé. Représentations et gestion du risque d'inondation en Camargue, XVIII^e-XIX^e siècles. Mémoire pour l'habilitation à la direction de recherches », *Revue d'histoire du XIX^e siècle*, 23, 2001, p. 289-294.

¹⁴ Lukas Schemper, « La prévention des catastrophes naturelles et les organisations internationales du temps de la SDN au lendemain de la guerre froide. Quelle place pour l'environnement ? », *Revue Études internationales*, XLVII, 1, mars 2016, p. 29-55.

¹⁵ Denis Varaschin (dir.), *Risques et prises de risques dans les sociétés industrielles*, Bruxelles, Peter Lang, 2007 et Jean-Baptiste Fressoz, *L'apocalypse joyeuse : une histoire du risque technologique*, Paris, Le Seuil, 2012.

¹⁶ Geneviève Massard-Guilbaud, *Histoire de la pollution industrielle : France 1789-1914*, Paris, Éditions de l'EHESS, 2010.

¹⁷ Thomas Le Roux, *Le laboratoire des pollutions industrielles : Paris, 1770-1830*, Paris, Albin Michel, 2011.

¹⁸ Cf. le dossier « L'émergence du risque industriel (Grande-Bretagne, France) XVIII^e-XIX^e siècles », *Le Mouvement social*, 249, octobre-décembre 2014.

¹⁹ Dominique Pestre (dir.), *Le gouvernement des technosciences. Gouverner le progrès et ses dégâts depuis 1945*, Paris, La Découverte, « Recherches », 2014.

²⁰ Nathalie Jas, « Gouverner les substances chimiques dangereuses dans les espaces internationaux », dans Dominique Pestre (dir.), *Le gouvernement des technosciences...*, *op. cit.*, p. 31-63.

²¹ Laurent Coumel, Raphaël Morera, Alexis Vrignon (dir.), *Pouvoirs et environnement. Entre confiance et défiance, XV^e-XXI^e siècle*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2018.

Un volume collectif a récemment lié cette histoire des risques industriels avec l'histoire de l'État-providence en l'inscrivant dans la longue durée²². Il s'agit en effet de l'autre domaine qui a vu largement se développer une histoire des risques en lien avec les questions d'assurance et d'assistance. Les premiers travaux sur la loi française de 1898 sur les accidents du travail ont ouvertement posé la question de l'administration du risque²³ ainsi que ceux sur la prévention des risques au travail²⁴. Les progrès d'une histoire de la médecine professionnelle ont donné lieu à différentes recherches²⁵ qui ont renouvelé des travaux plus anciens sur l'hygiénisme et complété l'essor de l'histoire de la protection des travailleurs. La question est particulièrement sensible dans certains secteurs comme celui des mines de charbon, illustré par plusieurs « catastrophes »²⁶. Les approches des historiens de ces questions délicates ont même parfois été mises en cause²⁷ par des industriels soulignant ainsi la vigueur de questions on ne peut plus actuelles et la situation parfois étonnante de scientifiques mis en cause dans des procédures judiciaires. Ces dernières sont visibles aussi dans les travaux du politiste Emmanuel Henry sur le scandale de l'amiante²⁸. L'administration des risques concerne directement ici les systèmes de protection sociale et leur histoire, comme le montre bien l'évolution de la situation nord-américaine²⁹.

D'autres domaines de recherche ont aussi été abordés sous l'angle de l'administration des risques concernant entre autres le monde agricole à travers la question du progrès génétique des plantes³⁰ ou des scandales liés à l'alimentation³¹.

²² Thomas Le Roux (dir.), *Risques industriels. Savoirs, régulations, politiques d'assistance fin XVIII^e-début XX^e siècle*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2016.

²³ François Ewald, *L'État Providence*, Paris, Grasset, 1986 ; Jacques Donzelot, *L'invention du social. Essai sur le déclin des passions politiques*, Paris, Fayard, 1984.

²⁴ Vincent Viet, Michèle Ruffat, *Le choix de la prévention*, Paris, Économica, 1999.

²⁵ Stéphane Buzzi, Jean-Paul Devinck, Paul-André Rosental, *La santé au travail : 1880-2006*, Paris, La Découverte, 2006 ; Catherine Omnès, Laure Pitti (dir.), *Cultures du risque au travail et pratiques de prévention au XX^e siècle : la France au regard des pays voisins*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2009 ; Paul-André Rosental (dir.), *Silicosis a World History*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2017.

²⁶ Denis Varaschin, Ludovic Laloux (dir.), *10 mars 1906 Courrières, aux risques de l'histoire*, Vincennes, GRHEN, 2006 ; *10 mars 1906. La catastrophe des mines de Courrières... et après ?*, Lewarde, Centre historique minier du Nord-Pas-de-Calais, 2007 ; Marion Fontaine, *Fin d'un monde ouvrier : Liévin, 1974*, Paris, Éd. EHESS, 2014.

²⁷ David Rosner, Gerald Markowitz, « L'histoire au prétoire. Deux historiens dans les procès des maladies professionnelles et environnementales », *Revue d'histoire moderne & contemporaine*, 56-1, 2009/1, p. 227-253. Les deux auteurs présentent de manière passionnante comment leurs recherches et leurs livres sur la silicose, sur le plomb et le chlorure de vinyle les ont amenés à intervenir directement dans des procédures judiciaires aux États-Unis. Ils détaillent aussi ce qu'ils nomment « la « science » douteuse des avocats du patronat » (p. 250).

²⁸ Emmanuel Henry, *Amiante : un scandale improbable, sociologie d'un problème public*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2007 et *Ignorance scientifique et inaction publique. Les politiques de santé au travail*, Paris, Presses de Sciences Po, 2017

²⁹ Anne-Laure Beaussier, *La santé aux États-Unis. Une histoire politique*, Paris, Presses de Sciences Po, 2016. Tout en analysant les évolutions politiques les plus récentes, Anne-Laure Beaussier revient sur l'histoire du système américain et note ainsi : « La création de Medicare et de Medicaid n'a pas ouvert la voie à une assurance santé publique et universelle : elle a autorisé un partage des responsabilités en matière de gestion du risque maladie entre le secteur public et le secteur privé. Ceci facilita le développement des assurances privées et commerciales prenant en charge les "bons risques", alors que l'État garantissait une couverture santé aux individus les plus fragiles et les plus vulnérables. » (p. 63).

³⁰ Christophe Bonneuil, François Hochereau, « Gouverner le "progrès génétique". Biopolitique et métrologie de la construction d'un standard variétal dans la France agricole d'après-guerre », *Annales HSS*, 63, 6, 2008, pp. 1305-1340.

³¹ Jérôme Bourdieu, « Normes et classifications à l'épreuve de la crise de la vache folle », dans Alessandro Stanziani (dir.), *La qualité des produits en France (XVIII^e-XX^e siècles)*, Paris, Belin, 2003, pp. 195-216.

Face à ce panorama historiographique, que nous apportent les six textes réunis dans ce dossier ? Ces cas précis, souvent méconnus, confirment sur leurs différents terrains que la question de l'administration des risques est un problème ancien dont l'actualisation prend des formes différentes compte tenu par exemple de l'évolution de la pratique asilaire³², des réponses au choc de la Première Guerre mondiale (qui oblige à repenser la question du risque au travail compte tenu du nombre d'invalides résultant de la guerre) ou des changements dans les pratiques contraceptives (le cas est ici plus original qui voit une question de santé publique construite publiquement comme un risque par différents acteurs). Portant sur la France, ces cas sont abordés dans une perspective ouvertement transnationale et comparatiste.

Si plusieurs textes reviennent sur la question des risques professionnels et de la santé au travail, c'est qu'il s'agit d'un domaine particulièrement sensible où l'on peut restituer des relations entre normes et pratiques, des oppositions entre intérêts économiques et mobilisations syndicales – comme pour la fameuse lutte des ouvriers de Penarroya durant les années 1970³³ –, des effets de cultures professionnelles.

Ces textes montrent aussi que l'administration des risques met en cause une grande variété de figures et de techniques. Sont ainsi importantes des régulations juridiques mais aussi budgétaires, des administrations centralisées et des acteurs sur des territoires précis, des temporalités différenciées de l'action publique³⁴. Dans cette question du gouvernement des risques, on retrouve aussi des enjeux plus classiques de l'étude des politiques publiques autour de la question des savoirs, de l'expertise, des formes de négociation autour des discours légitimes permettant la régulation, de l'importance des statistiques, des valeurs de seuil et de l'usage des chiffres dans l'anticipation et la gestion des risques. Ce n'est ici pas un hasard si l'administration des risques s'exprime souvent en termes tout à la fois statistiques, médicaux et judiciaires. Et dans le même temps, les questions financières ne sont jamais absentes, comme le montre bien la gestion des risques liés à l'inadaptation au travail.

Ce dossier essaye donc de montrer combien la gestion et l'administration des risques ont une histoire et combien il est intéressant d'en faire des objets de recherche à part entière. En écho aux riches corpus de sociologie et de science politique, l'histoire tente ici comme d'autres sciences sociales³⁵ de se saisir d'un objet multiforme mais particulièrement riche pour rendre compte de dynamiques sociales et politiques. L'échelle des institutions et des organisations tout comme l'attention aux cadres normatifs (et à leur constitution) aident à proposer pour ces objets une histoire politique ouverte sur l'histoire sociale.

³² On retrouve ici des jalons posés par Robert Castel, *La Gestion des risques. De l'anti-psychiatrie à l'après-psychanalyse*, Paris, Éditions de Minuit, 2011 [1981].

³³ Laure Pitti, « Penarroya 1971-1979 : « Notre santé n'est pas à vendre ! » », *Plein droit*, 83, 2009/4, p. 36-40.

³⁴ Cf. sur ce point les remarques de David Niget, Martin Petitclerc, « Le risque comme culture de la temporalité », dans D. Niget, M. Petitclerc (dir.), *Pour une histoire du risque...*, op. cit., p. 9-39. Ces auteurs proposent une synthèse des positions historiographiques sur l'usage de la catégorie de « gouvernementalité » par Michel Foucault et ses épigones.

³⁵ Cf. pour des approches de différentes disciplines : *via* le droit (avec des éléments sur le risque nucléaire mais pas seulement) : Mathilde Hautereau-Boutonnet, Katsumi Yoshida (dir.), *Regards juridiques franco-japonais sur le risque environnemental*, Aix-en-Provence, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2017 ; *via* la science économique : Olivier Godard, Claude Henry, Patrick Lagadec, Erwann Michel-Kerjan, *Traité des nouveaux risques. Précaution, crise, assurance*, Paris, Gallimard, Folio actuel, 2002 ; *via* la géographie André Dauphiné, Damienne Provitolo, *Risques et catastrophes. Observer, spatialiser, comprendre, gérer*, Paris, Armand Colin, coll. « U géographie », 2013 [2001].