

Sociologie
politique
de la menace
et du risque

MARC MILET

Sociologie
politique
de la menace
et du risque

ARMAND COLIN

Conception de couverture : Hokus Pokus créations

Image de couverture : © Shutterstock.com

Maquette intérieure : Raphaël Lefeuvre

Conseiller éditorial : Jean-Vincent Holeindre

Mise en pages : Nord Compo

Le pictogramme qui figure ci-contre mérite une explication. Son objet est d'alerter le lecteur sur la menace que représente pour l'avenir de l'écrit, particulièrement dans le domaine de l'édition technique et universitaire, le développement massif du photocopillage.

Le Code de la propriété intellectuelle du 1^{er} juillet 1992 interdit en effet expressément la photocopie à usage collectif sans autorisation des ayants droit. Or, cette pratique s'est généralisée dans les établissements

d'enseignement supérieur, provoquant une baisse brutale des achats de livres et de revues, au point que la possibilité même pour

les auteurs de créer des œuvres nouvelles et de les faire éditer correctement est aujourd'hui menacée. Nous rappelons donc que toute reproduction, partielle ou totale, de la présente publication est interdite sans autorisation de l'auteur, de son éditeur ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC, 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris).



© Armand Colin, 2022

Armand Colin est une marque de Dunod Éditeur

11 rue Paul Bert, 92240 Malakoff

ISBN : 978-2-200-62989-2

Le Code de la propriété intellectuelle n'autorisant, aux termes de l'article L. 122-5, 2^o et 3^o a), d'une part, que les « copies ou reproductions strictement réservées à l'usage privé du copiste et non destinées à une utilisation collective » et, d'autre part, que les analyses et les courtes citations dans un but d'exemple et d'illustration, « toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle faite sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause est illicite » (art. L. 122-4).

Cette représentation ou reproduction, par quelque procédé que ce soit, constituerait donc une contrefaçon sanctionnée par les articles L. 335-2 et suivants du Code de la propriété intellectuelle.

Sommaire

Avant-propos	9
Introduction	11
1. Les notions de risque et de menace	11
2. Les courants et modalités d'analyse en sciences sociales	13
3. Pour une sociologie politique de la menace et du risque	14
4. Plan de l'ouvrage	16
1 Trajectoires de l'avènement de la « société du risque »	19
1. Socio-genèse : de l'exigence de sécurité à la préservation du risque (xvii ^e -xxi ^e siècles)	20
1.1 De la sécurité au risque	20
1.2 Du risque à la sécurité : « risque mondialisé » et « sécurité globale » au tournant des années 2000	26
2. Les dynamiques socio-politiques de propagation et de cadrage du « risque »	30
2.1 Dynamiques néo-managériales et essor du risque	30
2.2 Sphère militaire et rapports au risque	33
2.3 « Causalité sociale », vulnérabilité et mise en risque	35
3. Les transformations des rapports au politique	38
3.1 Le périmètre du politique	38
3.2 La confiance et la légitimité politique	44
3.3 La participation et le risque	48

2 Action publique et risque	57
1. L'émergence du risque	58
1.1 Les processus de mise en risque	59
1.2 Les « inhibiteurs de l'émergence »	66
2. L'orientation des politiques publiques face au risque	70
2.1 Les politiques publiques sectorielles du risque	70
2.2 Le risque au sein des politiques publiques	74
3. Gouverner le risque	80
3.1 Les régimes de régulation du risque	80
3.2 Gouverner le risque par les instruments et par les organisations	82
3.3 <i>Politics & policies</i> : la gestion (très politique) du risque	87
3 Faire face au risque : la gestion de crise	91
1. Les mutations de la gestion de crise : décisions et risque (années 1950-xxi ^e s.)	93
1.1 La gestion de crise comme gestion de l'urgence	93
1.2 La gestion de risque comme gestion de l'anticipation de crise	95
1.3 Le moment résilience : la gestion des effets durables de risque (xxi ^e s.)	98
2. Processus et dynamiques de situations de crise	101
2.1 Une lecture processuelle : de la vigilance à la résorption de crise	101
2.2 Une lecture des dynamiques internes de la crise : la crise comme manifestation de « mobilisations multisectorielles »	104
2.3 <i>The « crisis approach »</i> : les cinq défis du processus de décision	106
3. Étude de cas : la gestion de crise de la Covid-19 en France (2020-2021)	108
3.1 Le contexte	108
3.2 De la gestion de risque à la gestion de crise	109
3.3 Les modalités d'une crise politique de haute intensité	111
3.4 Sur une structure ambivalente du système de décision : du modèle fermé à l'ouverture	113

4 Imputation et responsabilité politiques	117
1. La mise en cause des gouvernants : scandalisation, judiciaire et stratégies d'évitement	117
1.1 Modalités et processus d'imputation	117
1.2 Mobilisations juridiques et risque	122
1.3 Les stratégies d'évitement	126
2. Les échecs politiques : modèles analytiques des carences d'État	128
2.1 L'analyse organisationnelle : les déterminants contextuels	130
2.2 Le prisme culturel et des idées : le poids du facteur politique	135
2.3 L'approche cognitive : les biais de perception	138
2.4 Le modèle structurel de défaillances systémiques	144
3. Étude de cas : Le 11 septembre était-il prévisible ? Une analyse configurationnelle	147
5 Usages politiques du risque	151
1. Gouverner par le risque	151
1.1 Biopolitique, « gouvernementalité » et risque	152
1.2 L'extension sécuritaire par le risque	155
1.3 Vecteurs et processus dans l'instrumentalisation du risque	157
2. Agir par le risque	159
2.1 La mise en risque de la menace terroriste : la communication sur le « nouveau terrorisme »	159
2.2 Des usages différenciés de politiques par le risque	161
6 Comportements politiques et risque : les élections	169
1. Menace et risque en situation électorale	171
1.1 Le poids de l'événement et le traitement médiatique du risque	171
1.2 Menace et stratégies de campagne électorale	173
2. La menace fait-elle l'élection ?	177
2.1 Le risque et la participation électorale	177
2.2 L'orientation du vote face au risque	179

3. Étude de cas : l'attentat de Madrid de 2004	191
3.1 Le contexte	191
3.2 L'enjeu	191
3.3 Les modèles explicatifs et le « facteur terroriste » dans les résultats électoraux	192
Bibliographie	197

Avant-propos

Durant plus d'une dizaine d'années (2008-2019), j'ai organisé un séminaire de *sociologie politique* de Diplôme d'Études approfondies (DEA) puis de seconde année de Master sous la forme d'un atelier de lecture. Il procédait d'une pratique dite de la « classe inversée », si l'on reprend une terminologie en vogue actuellement, mais qui, fait souvent oublié, avait déjà été expérimentée dans les séminaires des universités allemandes dès le XIX^e siècle. La place prise par les enjeux du risque dans le débat public et son traitement politique m'avait alors conduit à proposer la construction d'une « sociologie politique de la menace et du risque ». Le point de départ de cet enseignement résultait d'une recherche menée sur la gestion politique de la crise caniculaire de 2003, dans laquelle j'esquissais les premiers rapprochements entre les études stratégiques et de sécurité et la sociologie de l'action publique consacrée au risque. Depuis lors, j'ai toujours veillé à trouver, dans différents cours de premier cycle, un espace permettant d'évoquer ces questions.

Accaparé par différents projets, je n'avais jamais pris le temps de publier les grands axes d'une réflexion de fait largement construite avec les étudiants de science politique de l'université de Paris II-Panthéon-Assas. La publication de ce manuel offre l'occasion de les remercier des échanges qui ont souvent permis d'enrichir et parfois d'amender les propositions exposées ici. J'adresse également mes vifs remerciements à Jean-Vincent Holeindre, conseiller éditorial qui a rapidement soutenu ce projet, ainsi qu'à Anne-Sophie Bourg, responsable de l'édition, pour ses conseils et sa relecture.

Ses petits rappels bienveillants des contraintes de délais d'édition m'ont amené, dans une période compliquée, vers la finalisation.

Ce manuel synthétique reprend, sous une forme accessible à un public de premier cycle, les principaux questionnements posés par la littérature de sciences sociales depuis maintenant plus d'une vingtaine d'années et qui, face au déploiement d'une pandémie, la Covid-19, se sont trouvés, *mutatis mutandis*, à bien des égards légitimés.

Automne 2021

Introduction

Le risque est étudié par les sciences de la terre et de l'ingénieur. Objet du droit, les sciences sociales s'en sont saisi. Étonnamment alors même que l'enjeu politique n'est pas absent des interrogations que pose la perception d'un développement du risque dans nos sociétés, il ne fait pas véritablement l'objet d'un traitement spécifique. L'objectif de ce manuel est de contribuer à y remédier. Il s'appuie sur une triple ambition. Proposer une synthèse dans un format relativement resserré de l'état de la littérature et des principaux questionnements en sciences sociales sur les rapports entre le risque et le politique. Il entend rompre avec les frontières infra-disciplinaires qui bien souvent induisent une ultra-spécialisation et une méconnaissance des manières distinctes d'aborder la question. Ce « prisme du risque » est entendu aussi comme un moyen de (re)questionner certains objets classiques de la sociologie politique.

1. Les notions de risque et de menace

Le risque s'entend comme un aléa futur, menaçant, que l'on peut probabiliser et contre lequel on peut envisager de se prémunir. La notion comprend donc trois dimensions, celle de la menace, l'idée d'une maîtrise potentielle, l'implication d'une mise en cause à travers la recherche de responsabilité et d'assurance.

Le risque diffère du danger car le danger peut être envisagé comme un simple critère de la mise en risque. Il exprime de surcroît l'idée d'une certaine imprévisibilité, alors même que le risque se conçoit comme une incertitude mais probabilisable. Si l'on en croit le dictionnaire historique de la langue française deux origines possibles à la naissance du terme nous ont été transmises, l'une issue du latin populaire qui fait référence au danger qu'encourt en mer une marchandise (le « rocher découpé »), l'autre du roman, avec la transmission du mot « rixe », le fait de se quereller.

Ce très bref détour étymologique fait ressortir d'entrée une ambiguïté de l'essence du risque occultée le plus souvent par la littérature en sciences sociales. Alors même que la menace est donc communément intégrée comme une composante centrale du risque, est négligée la dimension intentionnelle qui sous-tend pourtant, à l'origine, la notion. Mikkel Vedby Rasmussen l'expose très bien lorsqu'il écrit que la menace s'entend comme « un danger spécifique qui peut être précisément identifié et mesuré sur la base des capacités dont dispose un ennemi pour réaliser une intention hostile » [RASMUSSEN, 2001]. Historiquement et au niveau conceptuel, *a contrario*, le risque serait donc bien plutôt né, pensé, séparément de la notion de menace puisque le risque exprime la posture face à un « danger sans cause », d'essence involontaire [PERETTI-WATEL, 2001]. Dès lors, si l'on souhaite véritablement incorporer l'idée de menace au sein du risque faudrait-il de manière rigoureuse la restreindre aux seules « menaces non intentionnelles », et dissocier donc la notion de risque d'un côté, d'autres types de menaces, de nature volontaire, de l'autre. La difficulté résulte aussi du fait que dans la période récente, par extension, les menaces volontaires se sont trouvées incorporées par les acteurs publics au champ du risque. L'idée de ce livre résulte largement de cette ambivalence. L'on souhaite présenter les analyses de sociologie politique relatives à la fois aux différents risques *et* aux menaces volontaires. Par simplicité de lecture et par commodité, notons que dans les développements qui suivent l'on choisira d'utiliser

de manière privilégiée le mot générique de « menace », en lieu et place de ces menaces intentionnelles (souvent citées par la littérature de sociologie politique en tant qu'« actes hostiles »).

2. Les courants et modalités d'analyse en sciences sociales

La sociologie générale du risque, longuement traitée ailleurs [PERETTI-VATTEL, 2003], va quant à elle bien au-delà de notre objet. Elle s'applique à un champ relativement vaste, tel le domaine du travail ; intègre l'étude de pratiques à risque labellisées parfois comme déviantes (citons la consommation de substances nocives). Elle comporte donc à la fois une forte dimension sociale et sociétale. Le domaine traité ici se restreint pour l'essentiel à présenter les enjeux politiques liés au risque, l'ambivalence du rôle imparti à l'État, ainsi que la gestion publique des diverses menaces perçues à travers cette mise en risque.

Dans le cadre ainsi défini, cinq principales approches se révèlent utiles à la compréhension de ces enjeux. Elles sont mobilisées, à un titre ou à un autre, dans différents chapitres de ce livre. Les travaux de *Policy analysis & Risk management* se focalisent sur les enjeux de l'expertise et ont eu tendance à proposer une science appliquée. Ils préconisent parfois, comme dans le cadre nord-américain, des standards d'action clefs en main. La *sociologie de l'action publique* insiste sur les ressorts sociaux qui conditionnent et manifestent la prise en charge du risque par les autorités publiques. En France, la présentation de « politiques du risque » a aussi servi un objectif plus ambitieux, celui de mettre au jour à travers les ambivalences de la prise en charge publique des risques, la nature et les transformations de l'État [BORRAZ et GILBERT, 2008]. La *sociologie critique* s'est attelée essentiellement à partir d'un dévoilement des logiques

du « néo-libéralisme » à exposer les inégalités sociales face au risque ainsi que les dynamiques multiples de contrôle social lorsqu'il s'agit de gouverner en s'appuyant sur la thématique du risque. Les « *disaster studies* » et *l'anthropologie des catastrophes* se sont pour leur part intéressés aux conditions de la gestion de crise issue d'un risque advenu. La littérature internationale s'est plutôt centrée sur les conditions d'un changement d'échelle [PERRY et QUARANTELLI, 2005], là où le regard ethnographique des catastrophes a contribué plus particulièrement à dévoiler les luttes de perception et les intérêts d'une pluralité d'acteurs, privé et publics intéressés à cette gestion [REJET et LANGUMIER, 2013]. *La sociologie pragmatique* appliquée au risque a enfin permis d'établir différentes postures de l'État dans la situation d'alerte.

L'objet du livre n'est toutefois pas conçu comme une synthèse des modalités d'analyse issues de ces disciplines ou sous-disciplines qui seraient mobilisées successivement dans le cadre de la présentation des enjeux politiques. Nous souhaitons proposer un regard différent, en posant les jalons d'une sociologie politique de la menace et du risque.

3. Pour une sociologie politique de la menace et du risque

L'approche suivie renvoie à trois axes qui la structurent :

- Une *convergence de modèles analytiques généralement sériés*. Lorsque l'on cherche à étudier les étapes et les modalités de la prise en charge du risque ou d'une menace par les autorités publiques, il transparaît que les variables déterminantes de l'action généralement présentées en études stratégiques face aux menaces terroristes ou par la sociologie du risque face aux risques sanitaires, naturels et technologiques font référence

à des modèles analytiques relativement communs (telle la prise en compte de la dimension organisationnelle, ou les logiques de construction de sens dans la perception des phénomènes). Pourtant, ces traditions d'analyse se sont longtemps développées comme des « mondes séparés ». Les questionnements relatifs à la posture de l'alerte, les modalités de gestion de crise, les processus d'imputation parfois engagés contre les carences supposées des décideurs ou les usages instrumentaux d'une menace, recouvrent des processus concomitants qu'il s'agit en l'espèce de traiter conjointement.

- Une *approche de type sociologique*. Cependant, la démarche sociologique exposée part en premier lieu du postulat que le risque est moins le résultat d'une perception d'un aléa au sein de la société que de la construction des problèmes publics perçus comme risque par une pluralité d'acteurs (politiques, publics, privés, experts, hauts fonctionnaires, organisations internationales mais encore groupes d'intérêt mobilisés) investis ou intéressés par cette labélisation d'un phénomène en tant que risque [sur cette démarche, TIERNEY, 1999]. Le risque se définit donc avant tout comme un construit social qui engage à une interpellation de l'État et qui est susceptible de conduire à une intervention publique.

En second lieu, la démarche sociologique prend aussi *pour objet cette fois le rapprochement opéré entre les études stratégiques, les terrorist studies et les études des risques* qui ont conduit à transformer les menaces sur la sécurité intérieure en nouveau type de risque : il s'agit ici d'une approche qui tend au dévoilement des conditions de la prise en compte d'un « risque terroriste » à la fois par la littérature et par les acteurs.

- Un *objet centré sur les rapports et les enjeux politiques*. La *sociologie politique* peut se concevoir comme l'analyse du gouvernement des sociétés humaines qui entend rompre avec une approche normative et, *a contrario* d'une approche de science politique

stricto sensu, nie la possibilité d'une explication du politique en et par lui-même mais l'enracine dans des processus sociaux et sociétaux. De ce point de vue, la sociologie politique de la menace et du risque entend insister sur les rapports de pouvoirs et les dynamiques sociales qui déterminent les actions des divers protagonistes du risque. Il s'agit aussi de voir dans quelle mesure qualifier un phénomène ou une situation comme « à risque » procède de soubassements politiques, produit des effets politiques qu'il s'agit ici de mettre en lumière.

Penser comme *sociologie du politique*, l'analyse de la menace et du risque conduit à réinvestir les champs classiques et les sous-branches de l'activité du politique : dans quelle mesure le risque produit de nouvelles mobilisations collectives (comportements politiques), comment l'irruption de la menace et du risque induit une gestion de crises associées au risque, en matière sociale, économique, et politique (crises politiques) ; quels sont les effets d'une crise sanitaire ou d'un attentat dans le contexte électoral ? questionnements qui relèvent des analyses du vote. L'ouvrage organise ce programme à travers six chapitres.

4. Plan de l'ouvrage

Le livre s'ouvre sur un chapitre consacré aux temporalités. À l'encontre d'un récit historique d'une supposée croissance linéaire des menaces et des risques dans nos sociétés contemporaines, les développements présentent les conditions qui font que le risque est désormais devenu un objet central de l'action publique, une préoccupation forte des populations, une thématique diffuse au sein de l'espace public.

D'abord, il étudie, sur le temps long, les principales transformations qui ont conduit à ce que les questions de sécurité sont devenues

des enjeux et des préoccupations perçues sous la forme de risque. Mais, selon une ruse de l'histoire, la diffusion de la thématique de la « société du risque » s'est accompagnée dans la période récente d'une réinterprétation du champ d'action comme relevant de techniques ou de dispositifs sécuritaires. Le chapitre différencie alors les principaux vecteurs qui ont contribué à cadrer les problèmes publics en termes de risques (les logiques néo-managériales, le secteur militaire, les experts internationaux). Observer cet avènement perçu de la « société du risque » sert aussi dans un second temps à caractériser, par le prisme du risque, les principales mutations du champ du politique et le nouveau rapport des citoyens aux institutions (mobilisations collectives et dispositifs publics participatifs, les relations de la science et du politique, de nouveaux rapports à la confiance).

Les chapitres qui suivent déclinent ensuite de manière relativement séquentielle, le traitement politique du risque : comment les problèmes publics émergent en tant que risque et sont traités par les pouvoirs publics (chapitre 2), dans quelle mesure la gestion de crise s'avère polymorphe et consiste de plus en plus à gérer les effets indirects du risque dans les champs variés et de plus en plus étendus, à la fois sociaux, économiques et politiques (chapitre 3). Il s'agit de voir quels sont les processus de mise en cause qui interviennent dès lors qu'une fois l'événement dramatique survenu, des diagnostics controversés sur les fondements de « carences d'État » sont de plus en plus établis (tels les processus d'imputation, et le phénomène croissant de la judiciarisation) (chapitre 4).

Les deux derniers chapitres sont consacrés à deux focales sur des manifestations de l'intervention du risque dans le champ du politique. Le chapitre 5 interroge l'analyse des courants critiques qui entendent dévoiler les modalités d'une action publique *par* le risque, les logiques politiques inhérentes à ces logiques d'instrumentalisation et les effets que cela produit. Le dernier chapitre porte sur l'irruption de la menace et du risque dans le contexte des élections.