



# HORIZONS

PROJET DE RECHERCHE SUR LES POLITIQUES

## Un nouveau monde de risque?

**B**ienvenue à cette édition d'Horizons sur la Conférence nationale de la recherche sur les politiques de 2002! La conférence de cette année porte sur le présent et l'avenir du Canada et du monde dans une perspective de risque.

L'idée d'adopter le « risque » comme thème central de la Conférence nationale de la recherche sur les politiques de 2002 a émergé en toile de fond des événements de l'automne 2001, qui ont eu un impact mondial. Dans un monde qui semble soudainement moins sûr, la pertinence de la question du risque s'est imposée comme objectif pour notre rassemblement annuel. Au lendemain d'un été marqué, une fois encore, par des conditions météorologiques extrêmes partout au Canada, par un nombre croissant de cas de virus du Nil en Amérique du Nord et par le premier cas de mort causée par l'encéphalopathie spongiforme bovine au Canada, l'importance d'une réflexion de groupe sur le risque est incontestable.

Il est impossible de passer outre l'importance que revêt la notion de risque dans les débats actuels sur les politiques. En effet, certaines questions de politiques de l'heure confirment déjà ce rôle central : Comment gérer les risques associés aux maladies infectieuses? Comment la lutte contre le terrorisme façonnera-t-elle la géopolitique et la politique étrangère du Canada? Comment se déroulera la révolution biotechnologique? Qu'en est-il du débat Nord-Sud, surtout en ce qui concerne l'Afrique?

Le jargon du risque s'est rapidement répandu au sein de la société moderne et domine maintenant même le jargon de la gouvernance. Qu'est-ce que le risque? En termes simples, le risque est la probabilité de perdre ou de gagner (voir l'article de William Leiss). L'analyse (ou l'évaluation) du risque est la technique permettant de mesurer la probabilité qu'un événement indésirable se produise, et la gestion du risque est notre capacité à agir face à un risque en particulier.

Dans son livre *Against the Gods*, Peter Bernstein avance que [Traduction] « l'idée révolutionnaire qui trace la frontière entre le présent et le passé est la maîtrise du risque : un concept selon lequel l'avenir est davantage qu'un caprice des dieux ». Avec raison, Bernstein reconnaît le mérite de la création de nouvelles institutions dans le secteur public (institutions démocratiques) et le secteur privé (assurances, fiducies et marchés financiers) dans l'émergence d'un esprit d'entreprise qui mènerait, à son tour, à une croissance économique et à un développement social plus rapides. À juste titre, les chercheurs qui ont élaboré l'analyse des probabilités et établi les fondements de l'économie moderne, de la théorie démocratique et des statistiques sont les héros de l'histoire de Bernstein.

Ceci étant dit, ces dernières années, l'acceptabilité du risque est de plus en plus contestée. Dans les années 70, l'historien de l'économie John Kenneth Galbraith décrivait la fin du XXe siècle comme une « ère d'incertitude », principalement en raison de la menace d'une guerre nucléaire. Entre 1968 et 1999, les aiguilles de l'horloge de l'Apocalypse, sans doute la mesure en matière de risque mondial la

### DANS CE NUMÉRO

- 1 Introduction**  
Un nouveau monde de risque?
- 3 Activités à venir sur le risque**
- 4 Chroniqueur invité**  
Le concept de risque
- 7 Témoins**  
La démocratie peut-elle survivre?
- 8 Chroniqueur invité**  
Le risque et le génie génétique
- 11 Programme de recherche**  
La confiance du public dans les services de police
- 12 Chroniqueur invité**  
Le risque et la collectivité du renseignement
- 15 Programme de recherche**  
Une politique étrangère canadienne réaliste
- 16 Chroniqueur invité**  
Bâtir une capacité de gestion du risque
- 19 Le choix des instruments**
- 20 Boîte à outils**  
Instruments pour l'analyse et la gestion du risque





## L'équipe Horizons du PRP

### DIRECTEUR EXÉCUTIF

Jean-Pierre Voyer

### ÉDITEUR EN CHEF

Robert Judge

### COÉDITEUR

Paul Halucha

### COLLABORATEURS

Michelle Caron

Derek McKee

Matthieu Mellon

### Traduction et révision :

PMF Services de rédaction Inc.  
et Tradulitech

### Conception et mise en page :

Zsuzsanna Liko Visual Communication  
Inc.

*Horizons* est publié par le Projet de recherche sur les politiques afin de stimuler l'échange d'information entre les chercheurs de la collectivité de recherche sur les politiques du gouvernement et du secteur privé.

Pour les commentaires, les questions, les demandes d'abonnement et les changements d'adresse, voici nos coordonnées :

Courriel : [horizons@prs-srp.gc.ca](mailto:horizons@prs-srp.gc.ca)

Téléphone : (613) 947-1956

Télécopieur : (613) 995-6006

Les opinions exprimées n'engagent que leurs auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles de tout organisme lié à l'auteur ou à *Horizons*.

## INTRODUCTION (CONTINUED)

plus reconnue, ont constamment indiqué minuit moins dix à l'exception de deux années. À la fin de la guerre froide, les aiguilles se situaient à dix-sept minutes de minuit. Aujourd'hui, après les attaques terroristes, l'échec des pourparlers de paix au Proche-Orient, la fin du Traité sur les missiles antimissiles balistiques et la tension créée par l'impasse entre le Pakistan et l'Inde au sujet des missiles à capacité nucléaire, les aiguilles ont été avancées à minuit moins sept.

En parallèle avec l'explosion du risque dans le système international, on a observé une croissance soutenue des critiques, voire du cynisme, à l'encontre des principales institutions de gestion et d'évaluation du risque. Si les décideurs politiques ont depuis toujours toléré un certain degré d'incertitude (au-delà du sens du risque), le public, quant à lui, devient moins tolérant envers le risque. Sur des enjeux aussi divers que le bien-être, la pollution environnementale et la biotechnologie, le public souhaite un présent et un avenir « sans risque ». Cette situation est plus prononcée lorsqu'il s'agit de questions de politiques publiques ayant un impact sur la santé et la sécurité publique, mais touche aussi presque toutes les politiques présentant un potentiel d'incertitude ou de changements rapides et imprévus. En d'autres termes, la peur du risque s'infiltré dans presque tous les débats politiques.

Cette combinaison d'un monde réel rempli de risques et d'une baisse de respect (Nevitte) envers les gestionnaires du risque a engendré une nouvelle culture négative du risque et a mené directement à l'élaboration du principe de précaution. Selon ce principe, même si les meilleures prédictions se révèlent fausses, il est préférable de se tromper en prenant un surcroît de précautions. L'approche de la précaution offre au moins une solution conceptuelle aux défis de la gestion du risque moderne. Toutefois, en pratique, elle a souvent semé la confusion, précisément parce que l'évaluation du risque demeure trop subjective.

Rien ne laisse croire que la précaution soit toujours la meilleure solution. Les innovations sociales et technologiques requièrent une tolérance sociale envers le risque. Dans un récent article publié en ligne ([www.spiked-online.com](http://www.spiked-online.com)), le scientifique britannique Sir Colin Berry avance que l'obsession moderne pour le risque a atteint « un stade qui se traduit par des dommages pour la société ». La tendance à nous concentrer sur les risques, souvent extrêmement minimes, associés à chaque technologie (nouvelle et ancienne) nous empêche de voir les bénéfices existants et potentiels. Il cite de nouveaux faits montrant que, dans plusieurs pays européens, il est possible qu'une forte éclosion de maladies évitables (comme la rougeole) se produise en raison du refus répandu dans les populations à participer aux programmes de vaccination. Ce refus s'explique par le faible risque de contracter une maladie ou de mourir après l'inoculation d'un vaccin. Un autre exemple de ce phénomène est l'hostilité affichée par certains envers les innovations en biotechnologie et ce, malgré les nombreux avantages potentiels qui découleraient d'un plus grand recours à la biotechnologie dans les domaines de l'agriculture et de la santé.

La fonction publique canadienne est aux premières loges pour ce qui est de susciter un débat public, interpréter les nombreux risques et occasions et y faire face. Il n'existe pas de solution miracle pour gérer les questions actuelles et à venir liées au risque. Au demeurant, le besoin de mettre en place une communauté compétente et fiable de chercheurs sur les politiques, capable de soutenir une approche de prise de décision axée sur les faits ainsi qu'un débat public rationnel, est plus pressant que jamais. Dans la tradition des Conférences nationales de la recherche sur les politiques, nous avons élaboré un excellent programme — reflétant la diversité des expériences politiques au sujet du risque. Nous avons travaillé d'arrache-pied pour assurer la participation des communautés œuvrant dans les domaines de la science et de la sécurité à la conférence de cette année et espérons les garder actives au sein du Projet de recherche sur les politiques. Faisons-nous face à un nouveau monde de risque? Nous pourrions méditer sur la question à l'occasion de la Conférence nationale de recherche sur les politiques de 2002.

## ACTIVITÉS À VENIR SUR LE RISQUE

**Du 8 au 11 décembre 2002****Colloque annuel 2002 de la *Society for Risk Analysis***

(La Nouvelle-Orléans, États-Unis)

La *Society for Risk Analysis* rassemble des représentants de diverses disciplines et de plusieurs pays pour leur offrir la possibilité d'échanger renseignements, réflexions et méthodologies d'analyse du risque et de résolution de problèmes dans ce domaine, faciliter la diffusion des connaissances sur le risque, et les méthodes de gestion et leurs applications, et promouvoir le progrès sur les plans de la recherche et de la formation en matière d'analyse du risque. Pour obtenir de plus amples renseignements, visitez le site [www.sra.org](http://www.sra.org)

**Du 19 au 22 février 2003****En quête de sécurité : un colloque international sur le maintien de l'ordre et de la sécurité**

Commission du droit du Canada

(Montréal)

Ce colloque international rassemblera les grands spécialistes mondiaux en matière de sécurité et de maintien de l'ordre afin d'explorer la relation complexe entre les organismes de maintien de l'ordre publics et les sociétés de sécurité privées. Cette question sera abordée du point de vue de diverses disciplines tant sous un angle théorique qu'empirique. Le colloque aura lieu à l'hôtel Wyndham de Montréal. Pour obtenir de plus amples renseignements, communiquez avec la CDC au numéro (613) 946-8980, par courriel à l'adresse [policing@lcc.gc.ca](mailto:policing@lcc.gc.ca) ou par l'entremise de son site Web à l'adresse [www.lcc.gc.ca](http://www.lcc.gc.ca)

**Du 17 au 19 septembre 2003*****Environmental Health Risk* : deuxième colloque international sur l'incidence des facteurs environnementaux sur la santé**

Wessex Institute of Technology et Université de Catane

(Catane, Italie)

Ce colloque rassemblera des experts du monde universitaire et de celui des affaires afin d'aborder les déterminants environnementaux des problèmes de santé. Ces derniers représentent une source de préoccupation importante dans le monde entier. Souvent complexe, l'interrelation entre le risque environnemental et la santé peut dépendre de nombreux facteurs liés à la classe sociale, à l'emploi et au mode de vie. Le colloque servira de cadre à la diffusion et à l'échange d'information sur l'incidence des facteurs environnementaux sur la santé, leur interprétation et l'évaluation du risque. Pour obtenir de plus amples renseignements, rendez-vous sur le site [www.wessex.ac.uk/conferences/2003/healthrisk03/](http://www.wessex.ac.uk/conferences/2003/healthrisk03/)

**La gestion du risque au sein de la fonction publique**

« Les ministères dont le mandat porte directement sur la santé et la sécurité publiques ont de tout temps été très proactifs pour ce qui est de gérer le risque de manière systématique. Ils connaissent très bien le faible degré de tolérance du public dans les domaines de la santé et de la sécurité et ont instauré, par conséquent, une culture efficace de gestion du risque. Les tendances émergentes dans le secteur public, et les défis découlant de la nécessité de s'adapter au changement et à l'incertitude, stimulent l'intérêt pour la gestion du risque dans d'autres secteurs de la politique publique. Cette sensibilisation accrue à la gestion du risque et la nécessité de mieux comprendre et de gérer différents types de risques dans des domaines autres que la santé et la sécurité exigent un changement de culture organisationnelle. Ce changement a pour objet de s'assurer que les fonctionnaires de tous les niveaux soient plus conscients des risques et y portent plus attention, que les mesures d'atténuation soient proportionnelles aux problèmes à régler et que les outils et processus nécessaires soient instaurés pour les appuyer. »

Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Cadre de gestion intégrée du risque*, février 2001, p. 6.

Disponible à l'adresse suivante : [http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs\\_pol/dcgpubs/RiskManagement/rmf-cgr\\_f.html](http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/dcgpubs/RiskManagement/rmf-cgr_f.html)

# Le concept de risque

**William Leiss**  
**Chaire de recherche sur la**  
**divulgence des risques et les**  
**politiques publiques**  
**Haskayne School of Business**  
**Université de Calgary**  
**Professeur,**  
**École d'études politiques**  
**Université Queen's**  
**et**  
**Directeur adjoint**  
**Centre R. Samuel McLaughlin**  
**d'évaluation du risque pour**  
**la santé des populations**  
**Université d'Ottawa**

*...bien des gens ne comprennent pas pourquoi les gestionnaires du risque, qui disposent de toutes les ressources de la science moderne, sont incapables de répondre à leurs questions de manière claire et sans équivoque...*

« La probabilité de perdre (ou de gagner) » exprime de manière éloquente le concept de « risque ». Si je mets le mot « gagner » entre parenthèses, c'est simplement parce que la plupart des gens associent le fait de prendre des risques à ce qui les inquiète le plus. Ils pensent aux malheurs qui pourraient leur arriver, tout particulièrement à leurs enfants, s'ils avaient des problèmes de santé ou étaient victimes de la pollution. Plus que tout, le risque est une « probabilité ». Lorsqu'on demande aux experts de se prononcer sur la probabilité qu'un événement incertain se concrétise, « peut-être » est la seule réponse qu'ils sont en mesure de nous donner.

Si l'on pousse un peu plus loin la discussion, la plupart des gens admettront qu'ils prennent volontairement des risques en participant à certaines activités, non pas pour éviter de perdre quelque chose, mais pour gagner. Ils achètent des billets de loterie ou déposent certaines sommes d'argent aux jeux de hasard dans les casinos ou à l'hippodrome, ou jouent tout simplement au poker entre amis à la maison. Pour la majorité des gens, les jeux de hasard sont une manière de se familiariser avec le concept de probabilité dans leur vie quotidienne. Ils prennent des assurances pour se « protéger » de la probabilité d'être victimes, eux aussi, d'événements qui touchent au hasard certaines personnes. Même les propriétaires ou les conducteurs les plus prudents (qui redoutent les risques) peuvent, malgré eux, être responsables d'un incendie à la maison ou d'un accident sur la route.

Le langage du risque s'infiltré toutefois graduellement dans divers domaines de la vie courante parce que c'est une manière très utile de s'exprimer. Prenons, par exemple, les prévisions météorologiques qui sont données en termes de probabilité (« Aujourd'hui, la probabilité d'averses est de 50 pour cent. »). Nous assistons là à une évolution assez récente. Si on le leur demandait, il est probable que beaucoup de

gens auraient de la difficulté à expliquer ce qu'est une « probabilité de pluie ». L'usage répété de ce langage en augmente la maîtrise et nous pouvons nous attendre à ce qu'un tel emploi s'impose de plus en plus, tout simplement parce que c'est la meilleure manière d'exprimer le fait que, à chaque moment, la réalité se compose d'une mosaïque de possibilités.

L'usage du langage du risque grandissant, de plus en plus de gens prennent conscience que l'économie de leur pays repose sur les prises de risque des entreprises. Dans ce domaine, la « probabilité de gagner » prédomine et constitue la motivation première des comportements; en outre, elle est source d'abondantes ressources économiques. Malheureusement, la récente débâcle des marchés financiers a sensibilisé les esprits aux réels désavantages qui sont reliés aux activités des entreprises. Voilà un aspect du système qui peut les toucher directement. Le thème des tromperies des cadres d'entreprise corrompus et sans scrupules a fait la une des quotidiens; derrière cet aspect sensationnel, la réalité fait état de dizaines de milliers d'employés qui ont perdu des emplois bien rémunérés et aussi, dans certains cas, la totalité de leurs avoirs de retraite. C'est la conséquence même d'une économie fondée sur la prise de risque.

Cela est dû en partie à la complexité sans cesse grandissante des activités impliquant des risques. À mesure que le citoyen le démystifie, le sujet est de plus en plus difficile à comprendre et il faut suivre son évolution très attentivement. Par exemple, dans la gestion des risques financiers, on a mis au point de nouveaux instruments d'intervention; malheureusement même les autorités chargées de la réglementation du marché ne les maîtrisent pas. Après la débâcle d'Enron, on a compris que, derrière ce que l'on croyait être des instruments financiers de pointe et d'une efficacité incomparable, se cachait une escroquerie savamment



orchestrée. La débâcle de la société Long-Term Capital Management, antérieure à celle d'Enron, a, elle aussi, démontré trop tard que les autorités, ainsi que les spécialistes bancaires en investissements qui avaient prêté de très importantes sommes à l'entreprise, ne se doutaient aucunement qu'elle avait trouvé des manières d'augmenter l'effet multiplicateur de son capital, en allant bien plus loin qu'une prise de risque « rationnelle ».

Dans un domaine complètement différent — la réglementation des risques associés aux produits chimiques à effet polluant pour l'environnement et nuisibles à la santé — grâce au perfectionnement continu des méthodes de détection, les scientifiques peuvent trouver des traces de nombreuses substances en concentration infime. Nous pouvons donc affirmer que, peu importe la concentration d'une substance, les experts seront en mesure de la détecter. Pourquoi y aurait-il alors lieu de s'inquiéter de cette situation? En termes plus clairs, cela signifie que le citoyen doit pouvoir faire confiance aux experts qui évaluent les risques en effectuant des manipulations statistiques extrêmement complexes et qui se posent la question : Devrait-on exiger des entreprises qu'elles investissent pour diminuer encore plus la concentration de particules de certains produits qui est déjà à peine détectable? Le véritable problème de nos jours est qu'il est difficile de faire confiance.

Le manque de confiance souligne la controverse associée à l'évaluation du risque. De nombreux citoyens ne voient pas ce concept du même œil que les gestionnaires professionnels du risque. La plupart des gens supportent beaucoup mieux la pression associée aux dangers qu'ils connaissent, comme les accidents d'automobile, contrairement à ceux de la radiation, qu'ils ne connaissent pas, et il semble qu'ils tolèrent un niveau de risque plus élevé dans le premier cas que dans le second.

Beaucoup de gens ne réagissent pas de la même manière lorsqu'ils sont confrontés aux événements, tels que les accidents mortels. Par exemple, la mort d'enfants est particulièrement bouleversante, tout comme le sont les catastrophes qui entraînent simultanément dans la mort un grand nombre de personnes, comme les écrasements d'avion. Aux yeux des gens, les manières de mourir ou de tomber malade ne se valent pas toutes; plus qu'une mort subite accidentelle, ils craignent le cancer ou les

*Les citoyens comprennent de plus en plus ce qu'est le concept de risque. Cependant, il y a encore beaucoup à découvrir et il reste de nombreuses étapes à franchir quant à la manière dont les gouvernements devraient réglementer ou contrôler les activités impliquant des risques.*

maladies neurodégénératives à évolution lente. D'aucuns sont choqués si on leur fait remarquer, en comparaison à bien des choses qu'ils font quotidiennement sans réfléchir, qu'il est inutile de s'inquiéter outre mesure d'un danger particulier, comme celui des radiations émanant des centrales électronucléaires. En outre, bien des gens ne comprennent pas pourquoi les gestionnaires du risque, qui disposent de toutes les ressources de la science moderne, sont incapables de répondre à leurs questions de manière claire et sans équivoque; en revanche, ils parlent de probabilités ou, si vous voulez, du risque qu'un événement malheureux se produise ou non.

Les citoyens comprennent de plus en plus ce qu'est le concept de risque. Cependant, il y a encore beaucoup à découvrir et il reste de nombreuses étapes à franchir quant à la manière dont les gouvernements devraient réglementer ou contrôler les activités impliquant des risques. En fondant notre économie et nos politiques sur une démarche axée sur le risque, on constate que les probabilités de récolter des avantages (l'aspect « positif ») sont importantes et réelles

et qu'elles s'appliquent tout aussi bien aux dangers (l'aspect « négatif »). Si nous imaginons un instant cette réalité comme la « roulette russe de la vie » avec pour enjeux respectivement les avantages et les pertes, il apparaît clairement que les aspects positifs et négatifs augmentent parallèlement à notre richesse. En d'autres mots, nous avons beaucoup à gagner si nous suivons bien les règles du jeu, et, inversement, nous pouvons perdre beaucoup en jouant mal.

J'illustre ces problèmes par deux exemples. Le premier est le risque associé aux changements climatiques. Le risque lui-même se caractérise par les répercussions éminemment probables des émissions de gaz à effet de serre causées par l'activité humaine sur le système climatique, englobant les tendances à long terme de la température (particulièrement aux latitudes boréales où nous vivons) et de nombreux autres impacts. Les gaz à effet de serre sont produits par les combustibles fossiles que nous utilisons et le résultat d'autres activités, et nous sommes très dépendants de ces combustibles, pour nos voitures et beaucoup d'autres choses. Si nous voulons réduire le risque de changements climatiques en limitant l'utilisation de combustibles fossiles (ce que les experts nous exhortent à faire), nous devons modifier de manière significative notre mode de vie. Mais est-il vraiment nécessaire de le faire? Évaluer le risque associé aux changements climatiques est une tâche complexe, pleine d'incertitude et dont les probabilités sur le plan des résultats s'échelonnent sur des siècles. Nous ne maîtrisons pas la gestion de risques qui

comportent de telles caractéristiques. Tandis que nos gouvernements hésitent à ratifier le Protocole de Kyoto, qui constitue un premier pas aussi humble soit-il dans la gestion de ce risque, de nombreux citoyens demeurent perplexes.

Le deuxième exemple est le risque associé au génie génétique, plus précisément aux manipulations du génome humain. Face à la thérapie

*Comment faire alors pour évaluer les risques si l'on découvre leur nature une fois que nous sommes engagés sur cette voie?*

génique, à l'amélioration génétique et au clonage de gènes, nous découvrons des problèmes tout à fait nouveaux et la question est de savoir si nous devons concrétiser des percées aussi révolutionnaires. Parallèlement, les

entreprises de biotechnologie et les scientifiques nous disent que ce serait commettre une grave erreur que de renoncer aux bénéfices résultant des manipulations de l'ADN, qui permettraient d'éradiquer des maladies héréditaires et de découvrir des traitements efficaces pour de nombreuses maladies incurables. La tentation est là. Comment faire alors pour évaluer les risques si l'on découvre leur nature une fois que nous sommes engagés sur cette voie?

La nature même du concept de risque nous force à trouver l'équilibre entre les divers types d'incertitude. C'est une tâche difficile, voire désagréable, mais selon toute vraisemblance, nous nous y sommes déjà bien attelés. Il ne reste plus qu'à espérer qu'on en retirera le meilleur.

Auteur de *Risk and Responsibility* (1994), *Mad Cows and Mother's Milk: The Perils of Poor Risk Communication* (1997) et de *In the Chamber of Risks: Understanding Risk Controversies* (2001), tous parus chez McGill-Queen's University Press.

## ACTIVITÉS À VENIR

**Du 26 au 28 novembre 2002**

### Conférence sur la recherche en matière de politiques autochtones

Affaires indiennes et du Nord Canada, et University of Western Ontario (Ottawa)

Cette conférence vise à attirer l'attention sur le grand nombre de travaux de recherche qui existent sur les questions autochtones, à délaissier le modèle de victimisation dans lequel elles sont souvent abordées et à intégrer les différents sujets de recherche, comme les questions sociales, l'économie et la santé, qui sont trop souvent traitées isolément. Pour obtenir de plus amples renseignements et vous inscrire, rendez-vous à l'adresse [www.ssc.uwo.ca/sociology/aprc-crmpa/](http://www.ssc.uwo.ca/sociology/aprc-crmpa/)

## Le principe de précaution

« Le principe de précaution indique comment traiter l'incertitude en matière d'évaluation et de gestion du risque; il s'agit d'une règle qui recommande que l'incertitude soit traitée en faveur de certaines valeurs — la protection de la santé et de l'environnement — au détriment d'autres valeurs. En science, l'incertitude engendre une possibilité d'erreur lorsqu'on tente de prévoir les risques et les bénéfices. Le principe de précaution utilise l'hypothèse suivante : si les meilleures prédictions s'avèrent erronées, il est préférable que cette erreur soit faite en faveur de la sécurité. C'est-à-dire que, tout bien considéré, il est préférable de ne pas profiter des bénéfices importants d'une technologie en prédisant de manière erronée les risques de dommages nuisibles sur la santé et l'environnement que de subir ces dommages graves en prédisant les risques, aussi de manière erronée. »

Groupe d'experts sur l'avenir de la biotechnologie alimentaire, *Éléments de précaution : recommandations pour la réglementation de la biotechnologie alimentaire au Canada*, La Société royale du Canada, février 2001, p. 218.

Disponible à l'adresse suivante : [www.rsc.ca](http://www.rsc.ca)

# La démocratie peut-elle survivre à la guerre entre la mondialisation et le terrorisme? :

## Un exposé de Benjamin Barber

**Suman Bhattacharyya**  
**Analyste politique**  
**et rapporteur de table ronde**  
**Centre canadien pour**  
**le développement**  
**de la politique étrangère**  
**Ministère des Affaires étrangères**  
**et du Commerce international**

Dans son discours liminaire du 2 mai 2002, prononcé à l'occasion de la retraite fermée de théoriciens internationaux sur le thème « Le choc des civilisations? » parrainée par le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, Benjamin Barber est revenu sur les thèmes centraux de son article de 1992 et de l'ouvrage qu'il a publié en 1995 sous le titre *Jihad vs. McWorld*. Tandis que « McWorld » renvoie aux forces de l'intégration économique découlant de la mondialisation économique, des avancées technologiques et de la propagation de la culture populaire de l'Occident, « Jihad » réfère quant à lui aux « particularismes [réactionnaires] national, infranational, religieux et tribal ». Selon Barber, le 11 septembre était une manifestation de la jonction de ces forces opposées.

Barber soutient que la démocratie ne peut survivre à la guerre entre la mondialisation et le terrorisme que si les États-Unis et les autres pays occidentaux apportent des changements radicaux à leur riposte au terrorisme et aux forces qui le nourrissent.

Pour contrer le terrorisme, nous devons comprendre le contexte dans lequel il opère. La nouvelle anarchie mondiale résultant de la mondialisation des marchés économiques du capital, du travail et des biens, crée les conditions qui favorisent le développement du terrorisme. Dans son portrait des aspects clés de la mondialisation, Barber dépeint une image dérangeante d'un nouveau monde de risque : la propagation du sida et d'autres maladies infectieuses, la mondialisation du commerce sexuel, l'exploitation des femmes et des enfants, la possibilité d'un effondrement environnemental et la prolifération des armes légères et des enfants soldats. Par cette constatation, Barber ne voulait pas accabler la mondialisation, mais plutôt montrer que la plupart des pays non occidentaux pensent que ces situations en ont été les principales résultantes. C'est de cette douloureuse constatation que s'est formé un climat propice à l'anti-occidentalisme et au terrorisme. Les démocraties occidentales, de moins en moins désireuses ou capables de régler le capitalisme et de redresser les grands déséquilibres du marché, ont pris une part directe à cette même anarchie mondiale dans laquelle le terrorisme et les autres formes de désordre, opèrent. Si nous souhaitons trouver des moyens de condamner l'ensemble du problème du terrorisme international, alors il faudra établir un « ordre mondial, démocratique et civique » pour réglementer les investissements capitalistes et les banques à l'échelle mondiale.

De plus, nous devons comprendre que le terrorisme naît d'un sentiment d'impuissance. Pour contrer cette impuissance, nous devons appuyer la démocratisation à l'étranger. Pour étendre la démocratisation des nations et créer une société mondiale démocratique, nous devons miser sur une société civile forte et sur l'éducation. L'engagement envers la citoyenneté est la pierre d'assise de l'instauration d'une démocratie et cette citoyenneté passe par l'éducation. Toutefois, le problème majeur est que nombreux sont ceux qui perçoivent la démocratisation comme une menace à la diversité et à leur mode de vie. Nous devons donc faire en sorte que la démocratie soit instaurée localement et lentement, en respectant les cultures locales et en laissant le temps aux institutions démocratiques de s'enraciner.

En conclusion, Barber soutient que les défenseurs de la démocratie doivent reconnaître que, si la seule alternative qui se présente à nous est l'hégémonie de l'absolutisme religieux ou l'hégémonie du déterminisme du marché, alors ni la liberté ni l'esprit humain ne pourront s'épanouir. Dans notre monde interdépendant, nous devons trouver une solution de rechange démocratique autre que le « Jihad » et le « McWorld ».

# Le risque et le génie génétique

**Marc-André Sirard et  
Lyne Létourneau**  
Centre de recherche en  
biologie de la reproduction  
Département des sciences  
animales, Université Laval

*Profondément marquées par les progrès accélérés de la science et de la technologie, les sociétés modernes sont aux prises avec les questions épineuses du clonage reproductif, de la thérapie génique, de la re-programmation cellulaire, de la fabrication de chimères, de la xénotransplantation des aliments génétiquement modifiés. Au cœur des débats se situent les « risques » associés à ces nouveaux outils de la biologie.*

Depuis trente ans, nous assistons à une véritable révolution en biologie. Avec la connaissance de la structure de l'ADN puis la maîtrise du génie génétique, s'est amorcé le développement technoscientifique qui nous place aujourd'hui devant la réalité de la manipulation des êtres vivants — végétaux, animaux et humains.

Loin de faire l'unanimité, la manipulation du vivant est source de controverse. Profondément marquées par les progrès accélérés de la science et de la technologie, les sociétés modernes sont aux prises avec les questions épineuses du clonage reproductif, de la thérapie génique, de la re-programmation cellulaire, de la fabrication de chimères, de la xénotransplantation des aliments génétiquement modifiés. Au cœur des débats se situent les « risques » associés à ces nouveaux outils de la biologie. Si ces derniers font espérer le meilleur, ils font aussi craindre le pire. Par exemple, alors que les uns redoutent les effets inconnus des plantes transgéniques sur le fragile « équilibre » de la nature, d'autres appréhendent l'effritement éventuel de notre identité sociale. À ces points de vue s'oppose, notamment, l'opinion de ceux qui invoquent l'absence de risques pour la santé humaine lié à la consommation d'aliments génétiquement modifiés et qui renvoient au domaine de l'irrationalité toute forme d'argumentation qui ne trouve pas son point d'appui sur des données mesurables ou scientifiques.

Dans un tel contexte, nous sommes vite confrontés à l'impasse de la polarisation des discours, qui s'accompagne d'une bonne dose d'émotivité, entraîne la cristallisation des points de vue et masque la véritable nature ainsi que la complexité des enjeux soulevés.

Il en résulte une confusion qui ne sert les intérêts de personne et qui rend difficile toute analyse approfondie.

Or, à travers les points de vue défendus, se dessinent deux conceptions distinctes du risque qu'il importe d'avoir à l'esprit. La première conception, qui sous-tend généralement le discours des spécialistes des sciences biologiques, vise la sécurité des produits issus de la

biotechnologie pour la santé humaine, la santé des animaux et l'environnement. La notion de risque est ici synonyme de sécurité. Plus spécifiquement, elle renvoie à l'absence de danger d'ordre physique ou matériel. L'évaluation du risque passe dans ce cas par le biais d'études environnementales, toxicologiques et autres, qui ont pour but de déterminer la possibilité qu'un dommage survienne et de mesurer son degré de probabilité.

Pour ceux qui adoptent une telle conception du risque, seuls les facteurs susceptibles d'affecter la sécurité sont pertinents. Ainsi, dans la mesure où une atteinte à la santé humaine, à la santé des animaux ou à l'environnement est jugée comme faible ou inexistant, cette conclusion établit une base solide pour rejeter les critiques qui empêchent d'aller de l'avant. Dans le domaine médical, la perception du risque est aussi influencée par le bénéfice au patient. Cette première conception du risque propose donc également un critère d'acceptabilité du risque. De même, elle oriente les stratégies de gestion du risque vers une minimisation de ce dernier.

La seconde conception du risque admet un ensemble beaucoup plus large de facteurs. Sa perspective dépasse celle de la sécurité pour s'étendre à d'autres considérations — religieuses, culturelles, esthétiques ou éthiques. Ses frontières sont donc beaucoup moins précises et varient, en fait, en fonction des argumentations formulées.

Par exemple, la naissance de la brebis Dolly, premier animal cloné par transfert nucléaire à partir d'une lignée cellulaire adulte, a mis en évidence une propriété extraordinaire de l'ovule de mammifère, soit sa capacité de reprogrammation. En effet, lorsqu'une cellule adulte est injectée ou fusionnée à un ovule préalablement vidé de ses chromosomes, l'ovule efface la programmation de tous les gènes de cette cellule. Cette dernière acquiert ainsi le potentiel de générer, non seulement un nouvel individu, mais également, si elle est soumise aux bons signaux, n'importe quel tissu du corps humain. Alliée



à la transgénèse, cette capacité de reprogrammation de l'ovule est porteuse d'immenses promesses.

Pour plusieurs, le risque soulevé par la reprogrammation cellulaire ne provient nullement d'un souci lié à la sécurité de la procédure. Il découle plutôt des bénéfices escomptés. Si les promesses de la reprogrammation cellulaire devaient se matérialiser, ne serions-nous pas amenés à percevoir notre corps comme une machine, avec les conséquences inconnues qui pourraient s'ensuivre pour notre conception de l'être humain? Notre identité ne s'en trouverait-elle pas menacée? Par ailleurs, quelle valeur accorderions-nous à la vie si notre corps n'était plus qu'un assemblage de pièces modelables et remplaçables? Enfin, avec la possibilité grandissante de moduler l'évolution de notre espèce, n'avancerons-nous pas inexorablement, bien que graduellement, vers une sorte de gestion sociale de la maladie et un eugénisme qui créeraient de nouveaux problèmes à l'échelle planétaire?

Toutes ces interrogations sont légitimes — ce qui ne veut pas dire qu'elles soient bien-fondées — et traduisent, d'un point de vue plus général, une réflexion sur le risque qui englobe les conséquences sociales et culturelles de nos actions. L'adoption d'une telle conception élargie du risque accentue la dimension profondément éthique des questions posées par la manipulation des êtres vivants. Or, cette dimension est trop souvent occultée par la prise en considération exclusive des aspects liés à la sécurité des produits issus de la biotechnologie. Dans ce cas, le discours a en effet tendance à être orienté vers l'analyse et l'interprétation de données mesurables. Par ailleurs, si les effets potentiels sur la santé humaine, la santé des animaux et l'environnement constituent des éléments importants dont on doit tenir compte dans le cadre d'une réflexion éthique, ils ne vident pas pour autant cette réflexion. Trop souvent, le débat se fait sur le mauvais sujet, la sécurité, et cache le vrai débat sur la peur du changement. Ainsi, l'adoption d'une conception élargie du risque, en plus d'établir clairement

le caractère éthique des questions traitées, force les acteurs concernés, et tout particulièrement les autorités gouvernementales, à reconnaître ce caractère. Il en résulte une responsabilité de la part de ces derniers d'accorder aux enjeux soulevés par la manipulation du vivant un traitement qui respecte leur nature éthique et s'inscrit sur la toile de fond d'une réflexion éthique pleine et entière. Car peu

*...dans une démarche visant à développer une meilleure compréhension mutuelle, il est essentiel d'identifier nos perspectives respectives ainsi que les lieux de nos désaccords.*

importent les choix effectués ou l'orientation des politiques publiques, ceux-ci traduiront une prise de position éthique. Dans le contexte de nos sociétés démocratiques, où s'exprime une pluralité de points de vue, assumer cette responsabilité présente des défis considérables qui exigeront intégrité et transparence. Sur le plan théorique, ces défis soulèvent également des questions complexes, qui se situent à l'interface de l'éthique, de la philosophie morale, des sciences politiques et de la théorie du droit.

Dans toute la controverse qui entoure la manipulation des êtres vivants se dessinent donc deux conceptions distinctes du risque. Alors que la première est synonyme de sécurité, la seconde s'étend aux conséquences sociales et culturelles de nos actions. Cette distinction est importante car, d'une part, elle permet une première classification des points de vue défendus sur le marché des idées. Par le fait même, elle favorise une meilleure compréhension de ces points de vue et des débats. D'autre part, elle met le doigt sur une des sources potentielles du dialogue de sourds auquel nous sommes régulièrement conviés sur la place publique ou dans le cadre de conférences savantes. Cela présente des avantages puisque, dans une démarche visant à développer une meilleure compréhension mutuelle, il est essentiel d'identifier nos perspectives respectives ainsi que les lieux de nos désaccords. Enfin, la distinction décrite situe dans ses grandes lignes la

contribution respective des sciences biologiques et des sciences humaines à l'analyse critique des enjeux soulevés par la manipulation du vivant.

À ces deux conceptions du risque s'ajoutent deux attitudes face au risque qu'il importe de bien connaître afin de pouvoir les discerner. Ces attitudes s'appliquent indépendamment de la conception du risque adoptée<sup>1</sup>.

La première attitude se résume ainsi : il n'y a pas de risque « zéro ». Plutôt libérale, cette attitude est celle de celui qui, vivant dans un monde incertain, accepte qu'on ne puisse éviter de prendre des risques. Cette attitude prédispose aux nouveaux développements technoscientifiques dans la mesure où les risques associés à ces développements ne dépassent pas les risques auxquels nous sommes soumis quotidiennement dans notre environnement. Cette attitude se retrouve à l'œuvre vis-à-vis des aliments génétiquement modifiés qui, selon les experts, présentent moins de risques pour la santé humaine que l'utilisation de pesticides, par exemple.

La seconde attitude offre un double visage. Plus conservatrice, elle se caractérise par une réticence à changer les manières de faire établies. Cependant, alors que les uns souhaitent maintenir les processus et modes de production « naturels », les autres veulent valoriser les pratiques de la recherche scientifique et du développement technologique. Ce conflit au sein d'un certain courant conservateur n'étonne nullement. Il démontre l'existence bien réelle de sociétés dont les valeurs sont hétérogènes et donne lieu à des jugements opposés sur la manipulation du vivant sans pour autant que valeurs réelles en cause aient été discutées.

1. Carlo C. Jaeger et Alois J. Rust, « Ethics as rule systems : the case of genetically engineered organisms », dans *37 Inquiry*, 1994, p. 65-84.

## ANNONCE

## Le génie! du génome

## La première exposition itinérante sur la génomique présentée à l'échelle du Canada

**L**e *génie! du génome*, la première exposition itinérante sur la génomique présentée à l'échelle du Canada, ouvrira ses portes au Musée canadien de la nature au printemps 2003, avant de se lancer dans une tournée nationale d'une durée de trois ans. Présentée par le Musée canadien de la nature, en partenariat avec Génome Canada et les Instituts de recherche en santé du Canada (IRSC), l'exposition s'ajoutera du matériel didactique, des composants d'un site Internet et une série de conférences qui permettront d'explorer plus en profondeur les incidences de ce nouveau champ de recherche sur la société.

Cette exposition unique et novatrice fournira à la population canadienne une grande diversité de renseignements sur la recherche en génomique (l'étude des gènes et de leurs fonctions dans tous les organismes vivants). Elle explorera divers sujets, depuis la cartographie du génome humain et son incidence sur la santé des Canadiens et des Canadiennes jusqu'à l'usage de la génomique en agriculture, en foresterie et dans la préservation des espèces sauvages. L'exposition rendra aussi un vibrant hommage à la communauté scientifique canadienne et encouragera la discussion sur cette discipline scientifique naissante.

« La science appartient et s'adresse à tous — pas seulement aux scientifiques », a dit Henry Friesen, président du conseil de Génome Canada et scientifique de renommée internationale. « Par ailleurs, la génomique apporte avec elle de nouvelles inquiétudes qui doivent être abordées. Or, la meilleure façon d'y parvenir est de favoriser l'éducation et l'information. Offrir aux Canadiens et aux Canadiennes l'occasion d'en apprendre davantage sur la génomique, et ce dans leurs propres collectivités, nous permettra à tous de prendre de meilleures décisions. Je suis très fier que Génome Canada soit un partenaire de cette exposition. Il s'agit d'une initiative merveilleuse, importante et qui vient à point nommé. »

« Grâce à la révolution de la génomique, nous entrons dans l'âge d'or des soins de santé et de la recherche dans le domaine de la santé. Notre capacité à diagnostiquer, à prévenir et à traiter les maladies sera profondément transformé, au cours des dix prochaines années, par notre aptitude à comprendre les altérations moléculaires qui causent ces maladies », affirme Alan Bernstein, président des IRSC. « Ces progrès fondamentaux soulèvent de complexes questions éthiques, juridiques et sociales. J'espère que *Le génie! du génome* fournira à la population canadienne quelques-uns des outils et des renseignements nécessaires pour s'attaquer à ces questions importantes. »

## Le fléau à venir

« Au bout du compte, l'humanité devra modifier son point de vue sur la place qu'elle occupe au sein de l'écologie terrestre si elle veut conserver l'espoir de repousser le prochain fléau ou, du moins, y survivre. La mondialisation rapide des biotopes humains exige des êtres humains du monde entier qu'ils fassent preuve d'ouverture d'esprit et cessent de percevoir leur voisinage, leur province, leur pays ou leur hémisphère uniquement comme l'ensemble des écosystèmes qui les composent. Les microbes, et leurs vecteurs, ne reconnaissent pas les frontières artificielles que l'homme a établies. Ce sont plutôt des facteurs naturels qui influencent leurs déplacements : la température, le pH, la lumière ultraviolette, la présence d'hôtes vulnérables et la mobilité des vecteurs. [...] Alors que les représentants de la race humaine se battent entre eux pour des parcelles de terre surpeuplées et des ressources de moins en moins abondantes, ce sont les microbes qui en profitent. Ils sont nos prédateurs et seront victorieux si nous, Homo sapiens, n'apprenons pas à vivre dans un village planétaire rationnel qui offre peu de chances aux microbes. Si nous n'y arrivons pas, nous devons nous préparer à affronter le fléau à venir. »

Tiré de Laurie Garrett, *The Coming Plague*, New York, Penguin Books, 1994, p. 618, 620. (Traduction)

# La confiance du public dans les services de police au Canada - 1981 - 2000 : Constatations de l'Enquête sur les valeurs mondiales

**Tamara Candido**  
Analyste principale  
Direction Générale  
de la Politique  
et Planification Stratégique  
Gendarmerie royale  
du Canada

En se basant sur les données de l'Enquête sur les valeurs mondiales, le Dr Neil Nevitte et Barbara Ellard, de l'Université de Toronto, ont mené un projet de recherche, pour le compte de la Direction Générale de la Politique et Planification Stratégique de la GRC, sur le degré de confiance du public à l'égard des services de police au Canada. Les conclusions de la recherche montrent que le niveau de confiance du public dans la police canadienne, même s'il a légèrement baissé depuis 1980, est resté élevé et stable au cours de deux dernières décennies (soit 85 % en 1981, 84 % en 1990 et 79 % en 2000, des pourcentages qui expriment une très grande confiance ou une assez grande confiance envers de police). La confiance des Canadiens est très élevée comparativement à celle des citoyens des autres pays industrialisés. En effet, seuls les Norvégiens (89 %) et les Anglais (87 %) ont exprimé une très grande confiance, tandis que les Italiens (67 %), les Français (66 %), les Espagnols (64 %) et les Belges (62 %) ont les plus bas niveaux de confiance.

Les variables d'attitudes, comme les orientations politiques (gauche), la ferveur religieuse (basse), le laxisme civil (élevé) et la tendance à la contestation (élevée) ainsi que les variables socio-démographiques, comme le sexe (masculin), l'âge (jeune), l'éducation (plus haut niveau), tendent à être d'importants indicateurs prévisionnels de la faible confiance à l'égard de la police au Canada.

Les variations régionales sont particulièrement frappantes. La chute de la confiance nationale dans les services de police peut être presque entièrement imputable au Québec (11 %) et à la Colombie-Britannique (12 %). Au Québec, ce phénomène va de pair avec les changements structureaux de la société — baisse de la fréquentation des églises, baisse de la satisfaction de vivre et baisse de la confiance du public envers les institutions gouvernementales. Le cas de la Colombie-Britannique est moins stable et semble être une riposte aux facteurs contextuels actuels, comme le débat sur l'Organisation de coopération économique Asie-Pacifique. Un autre fait marquant est l'écart grandissant entre les jeunes des deux sexes en ce qui a trait à la confiance qu'ils accordent à la police.

Par ailleurs, l'analyse suggère que la population canadienne devient de plus en plus post-matérialiste. Par exemple, les priorités des Canadiens se rattachent moins à la sécurité physique et matérielle mais davantage à des enjeux comme les droits civiques, de plus grandes libertés et l'environnement. De par ce changement dans leurs priorités, les attentes des Canadiens sont plus grandes et se traduisent par le souhait d'une plus grande flexibilité de la part des institutions gouvernementales (y compris la police), par une plus grande tendance à adopter un comportement contestataire, par une baisse du niveau de respect de l'autorité et par le changement des normes communautaires de comportement acceptable.

Même si la confiance dont bénéficie la police demeure relativement élevée, rien ne garantit que cette tendance se maintiendra. Le grand défi pour les services de police sera de s'adapter aux changements d'attitude et à une nouvelle structure sociale, comme un plus haut niveau d'éducation, un plus grand laxisme civil et des orientations post-matérialistes.

Dans l'avenir, deux domaines en particulier méritent de faire l'objet de recherches : la façon dont les attitudes à l'égard de la police se forment, particulièrement parmi les jeunes-hommes, et les répercussions de la croissance du laxisme civil qui peut notamment se traduire par des problèmes tels que les crimes des cols blancs.

# Le risque et la collectivité du renseignement

**Wesley K. Wark**  
**Professeur,**  
**Département d'histoire**  
**Université de Toronto**

*Une compréhension du risque est au cœur du problème que représente une réforme du secteur du renseignement.*

Depuis les attentats du 11 septembre 2001, le travail des collectivités du renseignement fait l'objet d'une surveillance accrue et parfois très intense. La plus rigoureuse des enquêtes a été lancée aux États-Unis, où l'échec du 11 septembre, sur le plan du renseignement, a été comparé à celui qu'a essuyé le pays à Pearl Harbor en décembre 1941. On se pose de nombreuses questions et on cherche à savoir si un meilleur travail en matière de renseignement aurait permis d'éviter la tragédie du 11 septembre. Le Congrès des États-Unis s'est attelé à cette tâche et poursuit actuellement une enquête collective sans précédent visant à évaluer le rôle du système de renseignement américain. Le rapport du Congrès, qui découlera d'un processus d'audiences et d'établissement des faits à huis clos, tracera l'avenir du service de renseignement des É.-U. Bien qu'il n'y ait aucune enquête semblable en cours au Canada, nous partageons avec les États-Unis le besoin de revoir la fonction du secteur du renseignement et de réformer celui-ci.

Une compréhension du risque est au cœur du problème que représente une réforme du secteur du renseignement. Or, dans cet univers, le risque est associé à d'innombrables significations et implications, certaines mieux comprises que d'autres. Il existe au moins trois conceptions du risque qui méritent d'être explorées.

Dans la première, le risque est perçu comme synonyme de menace. Fondamentalement, le rôle des collectivités du renseignement consiste à mesurer les risques pour préserver à la fois la sécurité nationale et la stabilité internationale. L'ère moderne du renseignement, en fait, remonte aux années qui précèdent 1914, alors que plusieurs nations européennes envoient leurs espions néophytes à l'étranger pour savoir qui possède

de dangereuses nouvelles armes (cuirassés dreadnought, sous-marins, machines volantes) et qui nourrit des ambitions meurtrières. Aucun état ne parvient à comprendre l'environnement du risque en 1914, mais l'histoire s'est considérablement enrichie depuis ce temps et il est possible d'affirmer, sans se tromper, que l'évaluation des risques est aujourd'hui un art bien établi.

Cependant, un art bien établi n'est pas garant de succès. L'évaluation de la menace est un processus qui s'est développé au cours de la guerre froide. Il faut donc parvenir à savoir si les défis actuels, particulièrement en ce qui concerne le terrorisme à l'échelle mondiale, sont qualitativement et quantitativement plus imposants qu'autrefois. Il ne fait aucun doute que le terrorisme, pour les collectivités du renseignement, représente une cible qui a peu de choses en commun avec l'évaluation de la situation militaire, économique et politique d'un État-nation étranger. Les éléments clés de toute évaluation du risque concernant une organisation terroriste incluent une compréhension de ses effectifs, son armement, sa logistique, son réseau de communication, ses finances, ses plans, ses dirigeants et son idéologie. Une telle tâche présente peu de liens avec celle, par exemple, de mesurer la capacité de première frappe de l'Union soviétique à l'époque de la guerre froide. Alors que tous les éléments d'une évaluation de la menace potentielle émanant d'une organisation terroriste sont importants, et intimement liés, le plus grand défi est probablement celui de répondre au besoin de pénétrer l'esprit collectif d'une entité terroriste et de comprendre ses dirigeants et l'idéologie qui les anime. S'ajoute à la grande complexité de cette tâche le facteur imprévisibilité. Aucune collectivité du renseignement, même la meilleure, ne peut prévenir l'imprévisible. Ce n'est pas



non plus chose facile que d'évaluer la part qu'occupe l'imprévisibilité dans les décisions d'un groupe terroriste. Réunir les meilleures opinions concernant les perspectives idéologiques d'une organisation terroriste et l'étendue de la prévisibilité de ses actions est une réussite en soi. Toutefois, même les résultats d'une évaluation du risque de ce niveau seront mitigés si le système de renseignement en place est incapable d'aller plus loin et d'adapter l'art complexe de l'« évaluation nette » à la situation en question.

L'évaluation nette, que le Pentagone a d'abord perfectionnée sous l'œil attentif du gourou de la défense Andy Marshall dans le but d'analyser des scénarios militaires complexes, constitue l'une des plus importantes percées dans l'art d'évaluer une menace. Elle s'appuie sur l'idée que les menaces et perceptions de menaces mesurables chez deux belligérants sont inextricablement liées. Appliquée à une menace terroriste, l'évaluation nette exige d'être renseigné non seulement sur les perspectives idéologiques d'une organisation terroriste, mais également sur l'approche que cette entité adopte dans la perception de ses ennemis et l'évaluation des réponses à ses propres actes. En termes concrets, procéder aujourd'hui à une évaluation des risques d'Al-Qaïda nécessite d'être renseigné sur l'état de ses dirigeants, leur mentalité, leurs objectifs, leur compréhension de l'Occident en tant que cible et ennemi, leur choix potentiel d'armes et de méthodes d'attaque, ainsi que leur point de vue sur la réaction qu'aurait l'Occident face à de nouveaux actes terroristes. Il s'agit d'une très lourde tâche, mais sans une telle capacité d'évaluation des risques, toute société est condamnée à se battre contre des ennemis invisibles ou, encore, à tomber dans l'excès de confiance, ignorant les véritables dangers qui la menacent.

Dans un environnement international qui porte encore les séquelles du 11 septembre, évaluer les risques pour la paix et la sécurité ne représente toutefois qu'une partie du rôle des collectivités du renseignement. L'évaluation des risques, un travail souvent exécuté dans le monde relativement clos de la communauté du renseignement, soulève tôt ou tard la question des avertissements des risques, lesquels peuvent avoir un visage bien plus concret aux yeux du public. Nous avons vu les États-Unis

dilemmes les plus difficiles à résoudre dans le domaine du renseignement. Chaque évaluation des risques renferme une part d'ambiguïté que les services du renseignement tentent d'expliquer sans donner une impression d'indécision, de neutralité ou de complète ignorance. Lorsqu'il s'agit de faire comprendre cette ambiguïté, le succès réside dans la relation professionnelle qui s'établit entre les services de renseignement et leurs clients et maîtres politiques. Normalement, dans le cadre d'une rela-

*Chaque évaluation des risques renferme une part d'ambiguïté que les services du renseignement tentent d'expliquer sans donner une impression d'indécision, de neutralité ou de complète ignorance.*

s'efforcer, avec peu de succès jusqu'à maintenant, de trouver un moyen de communiquer au public les alertes du service du renseignement. Ces situations sont moins courantes au Canada et sans doute a-t-on déployé moins d'efforts dans le développement d'un système par l'entremise duquel on pourrait émettre des alertes à l'avenir. Essayer de développer un tel système visant à communiquer au public les évaluations des risques va à l'encontre d'habitudes bien établies en matière de secret. En outre, ce système ne serait pas à l'abri du syndrome de « l'homme qui criait au loup », puisqu'une série d'avertissements dont les menaces annoncées ne se concrétiseraient pas ruinerait la réputation et la crédibilité des services du renseignement, peut-être au moment même où l'une de ces prédictions se révélerait être vraie. D'un autre côté, maintenir un état d'anxiété élevé en prenant au sérieux toutes ces fausses alertes bouleverserait rapidement le quotidien de n'importe quelle société.

Traduire une évaluation des risques en avertissement de risques amène également à être confronté à l'un des

tion à long terme entre les services de renseignement et leurs clients, il se développe une compréhension des possibilités et limites du renseignement. Il est alors de plus en plus clair que le processus d'évaluation de la menace est un art plutôt qu'une science et qu'il n'est pas infaillible. Aucune relation de ce type n'existe, par définition, entre les collectivités du renseignement et le public. En raison d'obstacles autres que le respect du secret et de la tradition, il devient difficile, pour les collectivités du renseignement, de communiquer avec la population. En effet, il est possible que les services de renseignement ne sachent pas s'adresser efficacement à un client non traditionnel et, en même temps, que le public ne comprenne pas le message. Essayer de communiquer au public un avertissement des risques est, en soi, une entreprise risquée.

Dans la troisième conception du risque liée au domaine du renseignement, le sujet est essentiellement abordé à l'envers. En effet, on cherche à déterminer dans quelle mesure les collectivités du renseignement peuvent prendre des risques

pour remplir leur rôle. Plus la cible est difficile à atteindre, plus les renseignements obtenus sont vagues et plus ce problème prend de l'ampleur. Le terrorisme est la cible la plus difficile à atteindre pour les services du renseignement; obtenir de l'information sur des groupes terroristes exige donc de prendre des risques. Il ne s'agit pas de prendre des risques au point de commettre des actes illégaux comme l'a fait le Service de sécurité de la GRC dans les années 70. Le Canada a développé un système efficace de freins et contrepoids pour éviter qu'un tel problème se présente à nouveau. Il est plutôt question de prendre des risques

en fixant des seuils de connaissance et d'ignorance acceptables dans le cadre d'évaluations de la menace. On s'expose à des risques lorsqu'un système de renseignement est prêt à admettre un échec, une faiblesse ou une quelconque incapacité. Il existe toujours un risque, dans le domaine du renseignement, de s'effondrer devant une forme potentiellement insidieuse d'autocensure. Les services du renseignement aimeraient pouvoir tenir bien haut comme devise le besoin de « donner l'heure juste », mais ce travail peut s'avérer solitaire et peu gratifiant. Les services du renseignement doivent être capables de prendre le risque de dire la vérité même si celle-ci est

*Traditionnellement, prendre des risques n'est pas une attitude qui fait partie intégrante de la culture du monde du renseignement. Pourtant, c'est un concept auquel nous devons nous habituer.*

intellectuels et de développer une culture basée sur ce type de risques au sein de la communauté du renseignement. Une telle culture est essentielle pour atteindre un juste milieu lorsqu'il s'agit de prendre des risques de façon responsable.

Il faut prendre des risques au cours du processus de recrutement afin d'obtenir la plus importante part de talent et de savoir, même s'il s'agit parfois de talent et de savoir peu usuels. On court des risques lorsqu'il y a échange de renseignements d'un échelon à l'autre dans la hiérarchie d'un service du renseignement et d'une zone de compétence à l'autre au sein de collectivités du renseignement. Le partage de renseignements signifie souvent risquer la dissémination de renseignements fragmentaires ou spécialisés et s'en remettre à la conscience des autres en matière d'expertise et de sécurité. On court des risques

impopulaire. Ils doivent s'en remettre à la volonté des décideurs à risquer d'entendre une vérité désagréable.

Traditionnellement, prendre des risques n'est pas une attitude qui fait partie intégrante de la culture du monde du renseignement. Pourtant, c'est un concept auquel nous devons nous habituer. Les collectivités du XXI<sup>e</sup> siècle, au Canada et ailleurs, devront avoir la volonté et la capacité d'évaluer non seulement les menaces actuelles, mais aussi les risques pour l'avenir, ce qui nécessitera un nouvel esprit. Il pourrait également se révéler nécessaire de modifier des éléments déjà en place, comme la structure organisationnelle. Parmi les nombreux risques auxquels nous devons faire face, il y a d'abord et avant tout le risque du changement.

## La guerre sans risques

« Le philosophe et juriste de Yale, Paul Kahn, a déclaré que "minimiser les risques de la guerre au nom des droits de l'homme" est une contradiction morale. Le concept des droits de l'homme part du principe que toutes les vies humaines sont d'égale valeur. La guerre sans risques suppose que nos vies importent plus que celles que nous tentons de sauver. Faut-il donc sacrifier nos vies afin de démontrer notre sincérité morale?... Certainement pas. Privilégier des interventions qui réduisent les pertes au minimum d'un côté comme de l'autre doit être la meilleure stratégie. Bien entendu, il n'y a aucun avantage à prendre des risques pour le plaisir de prendre des risques et aucun commandant digne de ce grade ne tentera autre chose que d'obtenir la victoire avec un minimum de pertes au sein de ses propres troupes. La véritable question est de savoir si la guerre sans risques peut fonctionner. »

Tiré de Michael Ignatieff, *Virtual War*, Toronto, Viking Books, 2000, p. 162. (Traduction)

# Les cahiers frontaliers : Une politique étrangère réaliste selon J.L. Granatstein

**Paul Halucha**  
Projet de recherche  
sur les politiques

La doctrine du président Bush selon laquelle les pays sont soit pour soit contre les États-Unis dans leur guerre permanente contre le terrorisme est d'une clarté irréfutable. L'exceptionnalisme américain est une conséquence naturelle de cette doctrine et a des incidences sur le programme internationaliste libéral (Cour pénale internationale), les engagements passés qui pourraient restreindre la marge de manœuvre de Washington (le Traité sur les missiles antimissiles de 1972) et le multilatéralisme en général.

Les années 90 semblent avoir été une période de transition entre la guerre froide et la guerre contre le terrorisme. Comme ce fut le cas pour tous les alliés des États-Unis, les ramifications immédiates du 11 septembre au Canada n'ont pas tardé à se manifester et elles ont été bien documentées (de nouvelles dépenses, de nouvelles lois et de nouvelles structures relatives à la prise de décision). Mais la politique étrangère du Canada (y compris la politique en matière de défense) a mis du temps à s'adapter à la nouvelle réalité, en particulier au besoin d'adopter une philosophie de pragmatisme. Tel est le point de vue de J.L. Granatstein dans « A Friendly Agreement in Advance » (« Une entente amicale à l'avance ») qui fait partie de la série des Cahiers frontaliers de l'Institut C.D. Howe.

Au cœur des débats portant sur la politique étrangère, on retrouve la lutte visant à définir et à défendre la souveraineté canadienne. Une contribution importante qu'apporte le texte de Granatstein est de montrer comment la défense de la souveraineté a mené au sacrifice de l'intérêt national canadien. Loin de favoriser la souveraineté, le coût réel de l'opposition constante à la politique étrangère des États-Unis équivaut à une réduction de la puissance canadienne en Amérique du Nord et partout dans le monde, d'avancer Granatstein. Et il le démontre avec brio dans une évaluation de la politique canadienne portant sur le système national de défense antimissiles (NMD) et la question du commandement du Nord.

Les critiques du système NMD croient qu'il ne fonctionnera pas, mais craignent qu'il ne provoque une nouvelle course aux armements. D'une manière ou d'une autre, soutiennent-ils, le Canada devrait se tenir loin de cette initiative du XXI<sup>e</sup> siècle à la Reagan. En revanche, Granatstein s'intéresse particulièrement à ce que le Canada espère changer en passant par l'opposition. Sa réponse : nous ne changerons rien. De plus, nous courrons le risque que la commande du système NMD échappe au contrôle de la Défense aérospatiale de l'Amérique du Nord (NORAD). Le cas échéant, la NORAD pourrait perdre une bonne part de sa substance, ce qui pourrait également anéantir toute influence du Canada en matière de défense aérienne continentale.

Le commandement du Nord (NORTHCOM) comprend toute l'Amérique du Nord et est responsable de la défense du territoire. Pour le Canada, l'alternative politique est soit de se tenir à l'écart soit de se joindre aux États-Unis sur le plan de la coopération pour la sécurité et de la coordination militaire relevant du NORTHCOM. À nouveau, les critiques agitent le spectre de la perte de souveraineté canadienne. Mais à ce sujet, Granatstein souligne que le Canada a connu une association fructueuse avec les États-Unis pendant 45 ans au sein de la NORAD. En outre, tout comme pour le système NMD, les États-Unis iront de l'avant avec ou sans le Canada.

Granatstein est en pays de connaissance sur ce plan, mais son point de vue relatif à une ère nouvelle en politique étrangère canadienne, fondée sur une philosophie de pragmatisme, n'en devient que plus convaincant face à l'instabilité mondiale croissante, à l'unilatéralisme américain de plus en plus fort et à l'érosion de la capacité des Forces armées canadiennes.

L'article intégral est disponible sur le site [www.cdhowe.org](http://www.cdhowe.org).

# Bâtir une capacité de gestion du risque dans la fonction publique

**Stephen Hill**  
 Titulaire d'une bourse post-doctorale  
 Programme CNRSNG/CRCH en communication du risque et en politique publique  
 Haskayne School of Business  
 Université de Calgary

et

**Geoff Dinsdale**  
 Analyste de la recherche et des politiques et  
 Coordonnateur des Tables rondes de recherche-action  
 Centre canadien de gestion

« La gestion du risque efficace a une importance cruciale pour la fonction publique; dans un contexte incertain, il est capital de pouvoir prendre de bonnes décisions au sujet des politiques, des programmes et des services. De plus en plus souvent, la fonction publique est placée devant des décisions difficiles à l'égard des risques dans divers domaines, dont la santé et l'environnement, le bien-être économique, la technologie et la prestation de services. La responsabilité et le devoir de prudence de l'État envers le public l'obligent à suivre les usages et les enseignements de la bonne gestion du risque » (Centre canadien de gestion, *Fondements en vue de l'élaboration de stratégies d'apprentissage en gestion du risque dans la fonction publique*, Ottawa, 2001, p. v)

La prise de risques est une condition essentielle au développement humain. Sans elle, les innovations technologiques et sociales nécessaires à la résolution des nombreux problèmes du monde ne verraient jamais le jour. Les fonctionnaires jouent un rôle crucial dans le façonnement de la perception sociale des risques. Ils sont régulièrement aux prises avec des risques dans de nombreux domaines comme les finances, l'environnement, la santé et la sécurité. Puisqu'ils mènent des évaluations du risque et participent à l'élaboration de politiques, les fonctionnaires sont des gestionnaires du risque. Ils contribuent aussi à cerner les enjeux du risque et à informer le public sur les caractéristiques entourant les risques, influençant ainsi les demandes du public sur la gestion du risque auprès du gouvernement.

Le défi pour la fonction publique est d'optimiser sa capacité à bien gérer les risques, notamment ceux qui sont très incertains ou ont des répercussions de taille, même si elles sont encore inconnues. La question qui doit alors se poser est : comment les membres de

la fonction publique peuvent-ils mieux apprendre à gérer le risque?

Les concepts relatifs à cette question ont été explorés lors d'une Table ronde de recherche-action organisée par le Centre canadien de gestion (CCG). La Table ronde réunissait des hauts fonctionnaires, des universitaires et des experts en gestion du risque du secteur privé. Elle était présidée par Ian Shugart de Santé Canada, et les auteurs de cet article faisaient partie du secrétariat qui a appuyé le travail de la Table ronde<sup>1</sup>. Le travail de la Table ronde du CCG s'appuyait sur d'autres travaux et venait les compléter, notamment ceux du Groupe de travail des sous-ministres adjoints sur la gestion du risque constitué par le Bureau du Conseil privé<sup>2</sup> et le Cadre de gestion intégrée du risque pour la fonction publique du Secrétariat du Conseil du Trésor<sup>3</sup>.

Grâce à leur travail, les participants à la Table ronde se sont aperçu qu'ils pouvaient fournir un apport considérable en aidant les organisations de la fonction publique à bâtir leur capacité en gestion du risque. Leurs efforts se sont soldés par la publication d'un document de prestige, intitulé *Fondements en vue de l'élaboration de stratégies d'apprentissage en gestion du risque dans la fonction publique*.

## Les défis d'une gestion du risque efficace

Au cours de leur travail, les participants à la Table ronde n'ont pas été surpris de constater le nombre d'obstacles à une gestion du risque efficace et les petites choses qui peuvent entraver le bon déroulement des processus de la gestion du risque. Par exemple, il est très facile d'ignorer les risques importants, notamment ceux que les experts signalent mais qui ne retiennent pas l'attention du public ou des décideurs. Malheureusement, l'exposition au risque, même si elle est évidente pour un petit nombre de



personnes, est par ailleurs largement méconnue. On peut prendre l'exemple du terrorisme. Ce qui pousse ce défi à son paroxysme est le fait que les experts et le public sont souvent en désaccord sur la nature des différents risques, car les caractéristiques empiriques et intuitives du risque donnent souvent lieu à des interprétations différentes. Même les experts peuvent être en désaccord au sujet de la gravité des risques, du fait que le jugement humain est toujours mis à contribution dans ce genre d'évaluations. Ces différences sont souvent à l'origine des échecs dans la gestion du risque, particulièrement lorsque la communication du risque est incomplète ou inexistante.

Un autre facteur qui augmente la complexité de ces défis est le niveau de confiance des intervenants. En réalité, la confiance du public envers le gouvernement s'amenuise. Pourtant, dès qu'il est question de risques et d'incertitudes, la confiance des citoyens envers la capacité de leur gouvernement à gérer ces situations avec compétence et intégrité devient primordiale. Mais, comme l'ont noté les participants à la Table ronde, « il n'y a pas de recette simple pour bâtir la confiance. Outre le fait qu'elle soit difficile à bâtir, elle se détruit facilement. »

L'entrelacement de ces défis a amené une nouvelle notion de prudence dans les décisions liées au risque axées sur les sciences. La Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement de 1992 définit ainsi le principe de prévention : « Pour protéger l'environnement, des mesures de précaution doivent être largement appliquées par les États selon leurs capacités. En cas de risque de dommages graves ou irréversibles, l'absence de certitude scientifique absolue ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives visant à prévenir la dégradation de l'environnement. »

Malgré un large consensus sur le concept en soi, plusieurs ambiguïtés, et même des débats, entourent encore ses applications spécifiques, notamment en ce qui a trait à la nature des capacités de l'État, aux dommages graves et irréversibles et à l'optimisation des coûts. Prévenir avant de guérir, voilà qui semble sage mais cela reste difficile à mettre en pratique.

*Même les experts peuvent être en désaccord au sujet de la gravité des risques, du fait que le jugement humain est toujours mis à contribution dans ce genre d'évaluations. Ces différences sont souvent à l'origine des échecs dans la gestion du risque, particulièrement lorsque la communication du risque est incomplète ou inexistante.*

### **Bâtir des stratégies d'apprentissage en gestion du risque : le processus et les gens**

Compte tenu de l'importance d'une bonne gestion du risque et des nombreux défis et obstacles qui s'y opposent, les participants à la Table ronde ont décidé d'organiser leur travail autour de deux éléments clés de gestion du risque : le processus lui-même et les gens. Le reste de cet article portera sur les aspects particuliers de ces deux pierres d'assise.

### **Caractéristiques idéales du processus**

Le processus idéal de gestion du risque renferme un processus de prise de décision explicite et transparent. Il offre une orientation claire pour les décisions fondées sur le risque tout en permettant une flexibilité dans la surveillance, l'apprentissage et l'amélioration. Il faut également assortir la prise de décisions fondées sur le risque d'une imputabilité et d'une responsabilité claires, de même que d'incitatifs efficaces pour encourager les gens à l'innovation tout en leur faisant prendre conscience des risques que leurs actions peuvent susciter.

Les experts et les scientifiques jouent un rôle clé dans la description et l'évaluation des risques et des stratégies d'intervention adéquates, mais la responsabilité ultime en ce qui a trait aux décisions fondées sur le

risque incombe aux élus. La science et l'expertise dans les décisions fondées sur le risque doivent alors être pertinentes mais non normatives.

En ce qui concerne l'application de la prudence dans les décisions de gestion du risque, il faut aussi proposer une orientation explicite. Étant donné la dualité gain-perte, la prudence peut représenter une arme à double tranchant : un excès de prudence peut freiner l'innovation tandis qu'un manque de prudence peut être synonyme de témérité. Une contribution importante du travail du gouvernement fédéral en matière de concepts nouveaux sur l'approche préventive est le travail parrainé par le Bureau du Conseil privé sur la question<sup>4</sup>.

En somme, les éléments menant à une gestion du risque efficace ne peuvent se limiter à une organisation ou à une discipline. Il s'agit d'un travail horizontal qui exige une collaboration interministérielle et interdisciplinaire pour s'assurer que l'évaluation et la réduction du risque soient holistiques, intégrées et complètes.

En somme, les éléments menant à une gestion du risque efficace ne peuvent se limiter à une organisation ou à une discipline. Il s'agit d'un travail horizontal qui exige une collaboration interministérielle et interdisciplinaire pour s'assurer que l'évaluation et la réduction du risque soient holistiques, intégrées et complètes.

## Caractéristiques idéales des gens qui gèrent le risque

Prendre les bonnes décisions pour gérer le risque n'est évidemment pas facile. Mais, comme le montre clairement le rapport de la Table ronde, certaines connaissances, compétences et valeurs sont essentielles et peuvent aider les fonctionnaires à y parvenir.

*...les fonctionnaires, et la culture dans laquelle ils travaillent, doivent adopter des principes d'apprentissage exploratoire et de gestion adaptée en encourageant la tolérance aux erreurs honnêtes.*

Tout d'abord, cela exige une compréhension fondamentale des concepts en gestion du risque ainsi qu'une connaissance des situations sources de risques. On peut les développer par des programmes d'enseignement traditionnels, de la lecture et des discussions.

Deuxièmement, il est essentiel de réunir une série de compétences, comme la communication du risque, la pensée systémique, l'élaboration de scénarios et le travail en équipes interdisciplinaires. Mentionnons aussi l'importance de l'ouverture et de la transparence dans la communication du risque, deux éléments nécessaires sans toutefois être suffisants, ainsi que la compétence pour bâtir et entretenir la confiance. Les éléments clés de la confiance sont l'empathie, l'intégrité et la compétence sur une longue période de temps. L'anticipation et l'évaluation des risques, la pensée systémique, l'élaboration de scénarios et le travail en équipes interdisciplinaires revêtent également beaucoup d'importance.

Au sujet des valeurs, les fonctionnaires, et la culture dans laquelle ils travaillent, doivent adopter des principes

d'apprentissage exploratoire et de gestion adaptée en encourageant la tolérance aux erreurs honnêtes. Pour ce faire, il faut une approche et une attitude proactives, et non réactives, face au risque.

## Conclusion

La gestion du risque n'est pas une tâche épisodique, mais elle devrait être une fonction gouvernementale centrale, systématique et intégrée. Il faut déployer des efforts soutenus pour amener la fonction publique à une culture qui est plus réceptive au risque et qui bâtit en permanence les connaissances et les compétences de ses employés en matière de gestion du risque efficace. Le chemin menant à une meilleure gestion du risque est parsemé d'embûches, mais le voyage en vaut la peine car, en bout de ligne, il est appréciable, nécessaire et enrichissant.

Pour obtenir le rapport complet sur lequel se base cet article, consultez le site du CCG à l'adresse [www.ccmd-ccg.gc.ca](http://www.ccmd-ccg.gc.ca), ou contactez ses bureaux par téléphone au (613) 943-8370 ou par télécopieur au (613) 992-1736.

- 1 Les rapports publiés par la Table ronde de recherche-action du CCG sur la gestion du risque, y compris le rapport *Fondements en vue de l'élaboration de stratégies d'apprentissage en gestion du risque dans la fonction publique*, sont disponibles à l'adresse [www.ccmd-ccg.gc.ca/research/roundtables/2001reports\\_f.html](http://www.ccmd-ccg.gc.ca/research/roundtables/2001reports_f.html).
- 2 *Gestion du risque pour le Canada et les Canadiens : Rapport du Groupe de travail des SMA sur la gestion du risque*, mars 2000. Disponible à l'adresse [www.pco-bcp.gc.ca](http://www.pco-bcp.gc.ca), dans la section Publications.
- 3 *Cadre de gestion intégrée du risque*, avril 2001. Disponible à l'adresse [www.tbs-sct.gc.ca/rm-gr/](http://www.tbs-sct.gc.ca/rm-gr/), dans la section Politiques et publications.
- 4 Bureau du Conseil privé, Secrétariat de la réglementation et des décrets du conseil. Disponible à l'adresse [www.pco-bcp.gc.ca/raoics-srdc](http://www.pco-bcp.gc.ca/raoics-srdc).

## Le risque et la fonction publique

« Premier principe : les erreurs sont mauvaises. Je ne sais pas où nous avons pris l'idée que les erreurs sont bonnes. On ne dirait pas : "Aïe, il a fait une erreur! Très bien!". Deuxième principe : les erreurs varient. Certaines sont vraiment profondes. Les erreurs d'éthique et les violations de la loi sont inacceptables. D'autres erreurs sont inévitables. Elles ne sont pas bonnes, mais on ne peut les éviter, et il faut en tirer des enseignements. Prendre des risques est acceptable si les risques le sont. Mais il est inadmissible de prendre des risques qui sont inacceptables. Nous devons être clairs et honnêtes les uns avec les autres, et déterminer quels risques sont acceptables. Ne forcez pas les employés à prendre le risque et à faire l'erreur. Pensez-y sérieusement. Nos valeurs doivent être plus puissantes que la hiérarchie, et notre honnêteté doit être meilleure que nos discours. C'est le moment de nous parler franchement et de travailler ensemble, de nous appuyer les uns sur les autres, de dépendre les uns des autres. »

Tiré d'une allocution du greffier du Conseil privé, secrétaire du Cabinet et chef de la fonction publique, M. Alex Himelfarb, à l'occasion du Symposium de l'Association professionnelle des cadres de la fonction publique du Canada : Le défi interministériel, Ottawa, 5 juin 2002.

Disponible à l'adresse suivante : [http://www.pco-bcp.gc.ca/default.asp?Language=F&page=clerks\\_speechesmessages&sub=clerksspeeches&doc=20020605\\_apex\\_f.htm](http://www.pco-bcp.gc.ca/default.asp?Language=F&page=clerks_speechesmessages&sub=clerksspeeches&doc=20020605_apex_f.htm)

# Choix des instruments : Boîte à outils pour une action gouvernementale efficace

**Michael Stevenson**  
**Justice Canada**

*Une conférence connexe intitulée Le Choix des outils d'intervention en démocratie globale s'est tenue récemment à l'Université McGill, du 26 au 28 septembre, 2002. Visant à rassembler les idées novatrices sur le choix d'instruments d'intervention ou de politiques ayant pour but d'élaborer des outils à mettre à la disposition des décideurs, cette conférence était organisée par le Projet de recherche sur les politiques et Justice Canada, bureau régional du Québec. Visitez [www.recherchepolitique.gc.ca](http://www.recherchepolitique.gc.ca) pour obtenir de plus amples renseignements.*

Le choix des instruments, c'est-à-dire la façon dont les gouvernements choisissent et emploient divers outils pour mettre leurs politiques en œuvre, peut jouer un rôle primordial lorsqu'il s'agit de déterminer les risques que les gouvernements prennent. Le gouvernement fédéral a donc pris le taureau par les cornes et il s'efforce actuellement d'améliorer notre compréhension du choix des instruments et de son lien avec la gouvernance. L'Initiative de gestion des risques juridiques (une initiative conjointe du ministère de la Justice et du Conseil du Trésor) représente un aspect de cet intérêt croissant envers le choix des instruments. Dans le cadre de cette initiative, le ministère de la Justice a organisé un important colloque intitulé Choix des outils : Boîte à outils pour l'action gouvernementale efficace, qui s'est déroulé à Ottawa les 26 et 27 mars 2002. Destiné avant tout aux avocats du ministère de la Justice, le colloque a également réuni des chercheurs et des intervenants en politiques provenant de tout le Canada et des quatre coins du monde.

Le colloque a débuté par un débat entre experts sur les types d'instruments disponibles dans une société régie par la primauté du droit. L'un des présentateurs, Pierre Issalys de l'Université Laval, a proposé cinq critères de sélection que les gouvernements devraient adopter pour évaluer les actions possibles : l'emprise politique, la qualité des espaces publics, l'équité, l'expertise technique et l'économie de moyens.

Sue Holmes, de l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques, a abordé la question du respect des politiques – la mesure dans laquelle une réglementation en atteint les objectifs. Elle a décrit des mécanismes permettant à des groupes cibles d'adopter au moins deux méthodes différentes pour se conformer à une politique. Bien qu'elle soit encore normative, cette approche peut se révéler plus réceptive aux demandes du marché, favoriser la coopération entre le gouvernement et les entreprises et contribuer à maintenir la transparence au sein du gouvernement.

Comme l'a dit John Sims, sous-ministre de la Justice, « les lois ne fonctionnent pas toujours ». Pour expliquer ses propos, M. Sims a cité l'exemple classique de l'alcool au volant : les gouvernements sont finalement parvenus à atténuer ce problème en jumelant la législation à l'éducation et à la participation de la communauté. W.A. Bogart, de l'Université de Windsor, a donné un exemple semblable à propos du tabac. Il a indiqué que c'est la combinaison des lois, de la sensibilisation du public, des taxes et de l'interdiction de vendre des cigarettes aux jeunes qui a fini par entraîner un changement significatif dans le comportement des gens face au tabac.

La deuxième journée du colloque a été consacrée aux mesures alternatives visant le respect des lois, un groupe d'experts se penchant sur les sanctions administratives prévues dans la *Loi sur les sanctions administratives pécuniaires en matière d'agriculture et d'agroalimentaire* et la *Loi sur les contraventions*, sur les amendes et les multinationales, ainsi que sur les sanctions administratives pécuniaires. Un autre panel d'experts a mis en évidence les perspectives de quatre ministères gouvernementaux concernant les politiques en matière de conformité.

Le colloque Choix des outils : Boîte à outils pour l'action gouvernementale efficace s'est révélé une chance unique, pour les chercheurs et les responsables des politiques, de réfléchir sur les questions naissantes et les nouvelles approches concernant le choix des instruments. Le ministère de la Justice espère que les participants ont approfondi leur compréhension des différents instruments que les gouvernements peuvent employer en lieu et place des lois et litiges, et qu'ils ont également perçu les avantages et inconvénients de ces instruments. Au bout du compte, le colloque devrait faciliter la mise en place d'une politique gouvernementale visant à réduire les risques juridiques.

# Concepts et instruments analytiques pour l'analyse et la gestion du risque

**Tim McDaniels**  
**Professeur et directeur,**  
**Section de recherche**  
**en éco-risques**  
**Université de la**  
**Colombie-Britannique**

## Introduction

Pour paraphraser Zorba le Grec, être en vie c'est prendre des risques. Cependant, nous essayons également de rester en vie en faisant preuve de prudence. D'ailleurs, éviter le danger en gérant les risques est une des raisons qui a forcé les premiers êtres humains à créer des sociétés, des règlements et des gouvernements. De nos jours, la gestion du risque teinte tous les aspects de notre vie, ainsi que l'action de nos organismes publics et privés. Pourtant, malgré cette importance évidente, il semble que la réflexion approfondie sur l'analyse et la gestion des risques puisse en effrayer certains et en confondre d'autres.

Les défis du quotidien et le besoin de solutions collectives aux questions de risques sociétaux révèlent l'importance de trouver des approches réalistes pour comprendre les risques au XXI<sup>e</sup> siècle. Le présent article a d'ailleurs pour but de proposer une introduction aux grandes approches qui influencent actuellement la pensée et la pratique dans le contexte de la gestion des risques.

Nous gérons chaque jour de nombreux risques, liés notamment à la santé, à l'argent et au bien-être des êtres qui nous sont chers. Les entreprises et autres organismes gèrent des risques liés à leur santé financière, à la santé de leurs employés ainsi qu'à leur milieu de travail. Les gouvernements, pour leur part, ont la tâche la plus vaste et la plus complexe de toutes, soit celle d'établir de nouveaux cadres de réglementation et de nouvelles directives afin de gérer et d'équilibrer des menaces complexes à notre environnement collectif de même qu'à notre bien-être social et économique. Face à de nouvelles menaces, comme les changements climatiques, la restructuration économique, les récentes préoccupations relatives à la santé et le terrorisme, il est évident que les gouvernements sont confrontés à des responsabilités de gestion des risques extrêmement complexes

et préoccupantes. Dans le présent article, nous nous intéressons particulièrement à des approches souvent utilisées par les gouvernements et les organismes, bien que la question du juste milieu entre la responsabilité individuelle et la responsabilité sociale, relativement à la gestion des risques, y fasse l'objet d'une analyse.

## Définitions

Dans ce contexte, l'usage de termes précis serait fort utile. Malheureusement, il existe de nombreuses définitions, qui se chevauchent. Par exemple, l'analyse du risque est souvent définie comme une tentative de caractériser la probabilité spécifique du danger ainsi que ses dommages potentiels. Quelle est la probabilité d'un tremblement de terre de forte intensité (de niveau 6 ou plus à l'échelle de Richter) en plein centre-ville de Vancouver avant 2050? Si un tel événement survient, quelles en sont les conséquences potentielles? Voilà des questions dont traite l'analyse des risques. Quant à la gestion du risque, elle est souvent perçue comme un processus visant à trouver des solutions de rechange et à prendre des décisions sur la façon de contrôler un danger. Étant donné le risque estimé, quelles mesures devrait-on prendre pour mieux contrôler les risques d'un tremblement de terre à Vancouver au cours des 50 prochaines années? Enfin, l'évaluation du risque renvoie parfois à l'analyse et à la gestion du risque, aussi bien qu'à la tâche générale d'informer les gens, une activité souvent appelée « communication du risque ». Néanmoins, il est possible de trouver de nombreuses versions contradictoires de la définition de chacun de ces termes.

En pratique, l'écart entre l'analyse du risque et la gestion du risque n'est pas nettement défini. Certains perçoivent l'analyse du risque comme une entreprise purement scientifique. Pourtant, chaque aspect du risque est analysé, tout comme l'est d'ailleurs la façon dont l'analyse



est faite. Les résultats présentés sont souvent porteurs de nombreuses valeurs. Par ailleurs, certains voient la gestion du risque comme un processus purement politique, bien que le rôle de l'information scientifique et technique soit fondamental pour prendre de bonnes décisions à cet égard. La meilleure approche serait donc peut-être de considérer l'analyse et la gestion du risque comme des éléments d'un processus complet d'une analyse de décisions sociétales qui vise à faire des choix judicieux pour gérer des risques incertains.

### Instruments analytiques

Si la gestion du risque consiste simplement à prendre une décision sur la façon de répondre aux dangers, il faudrait commencer par élaborer des concepts visant à prendre de bonnes décisions. Au cours des 40 dernières années, l'analyse de décisions s'est

De récents écrits portant sur l'analyse de décisions ont fait ressortir l'importance de bien structurer toute décision importante, reconnaissant ainsi qu'à peu près tout le monde est « plutôt mauvais » pour prendre des décisions complexes s'il n'y a pas de structure. L'analyste de décisions Ralph Keeney traite d'ailleurs de la « pensée axée sur les valeurs » et souligne l'importance des valeurs comme étant la première motivation pour prendre une décision. Il avance que tout processus décisionnel devrait commencer par une évaluation de « ce qui est important », c'est-à-dire, des valeurs essentielles en jeu dans une décision donnée. Ces valeurs peuvent alors servir de base pour sélectionner les objectifs et les mesures du rendement généralement jugés comme pertinents. L'information fondée sur ces valeurs peut contribuer à guider plusieurs

- clarifier les objectifs et les indicateurs de performance;
- créer de nouvelles solutions intéressantes;
- clarifier les conséquences des solutions et les incertitudes relatives à ces conséquences;
- considérer les compromis pouvant être faits à partir des objectifs qui se présentent lorsqu'on choisit des solutions; et
- décider quelles sont les meilleures solutions, selon les différents points de vue sur les compromis en jeu.

Ces étapes montrent que le rôle de l'information technique et des valeurs est bien reconnu en analyse de décisions. Les jugements de valeur portant sur ce qui est important et souhaité sont envisagés selon les points de vue de nombreuses parties prenantes. Les jugements techniques portant sur les solutions possibles et les conséquences potentielles sont analysés par des experts techniques chevronnés. Le rôle de l'analyste de décisions consiste à intégrer cette information technique basée sur la valeur pour donner un aperçu des choix que présente la décision en jeu.

L'analyse des risques est l'aspect de l'analyse des décisions qui porte sur les conséquences incertaines des options, basées sur les objectifs importants pour les parties intéressées. La version de l'analyse des risques la plus simple, la plus utilisée et la plus utile dans l'immédiat dépend de scénarios (c.-à-d., de conjectures structurées) portant sur de futurs événements possibles rattachés à un danger déterminé. Par exemple, les scénarios possibles d'un tremblement de terre à Vancouver d'ici 2050 pourraient comprendre un tremblement de terre de forte intensité (disons de 6 à l'échelle de Richter), un tremblement de terre de faible intensité ou l'absence de tremblement de terre. Souvent, les scénarios se construisent à partir d'un petit ensemble de variables qui représentent les incertitudes clés et cernent la variété de résultats

*...au cours des 25 dernières années, l'analyse de décisions s'est convertie en une approche visant à fournir de l'information en vue de décisions dans le secteur public, dans le contexte d'un cadre de travail heuristique, afin d'envisager systématiquement les décisions à partir de nombreux points de vue, ainsi que de favoriser un bon processus décisionnel.*

imposée comme approche d'examen de décisions complexes comprenant de multiples sources d'incertitude et valeurs contradictoires. À l'origine, l'analyse de décisions était considérée comme mieux adaptée à un individu (un décideur), tenant compte de son seul point de vue. Les applications en affaires et en médecine étaient courantes. Or, au cours des 25 dernières années, l'analyse de décisions s'est convertie en une approche visant à fournir de l'information en vue de décisions dans le secteur public, dans le contexte d'un cadre de travail heuristique, afin d'envisager systématiquement les décisions à partir de nombreux points de vue, ainsi que de favoriser un bon processus décisionnel.

étapes clés dans un processus décisionnel efficace : déterminer quelle information est nécessaire pour comparer les solutions de façon responsable, obtenir de meilleures solutions que celles qui sont évidentes et fournir la base d'une évaluation qualitative ou quantitative.

Une publication récente (Smart Choices, J. Hammond, R. Keeney et H. Raiffa, 1999) fait ressortir les éléments ou les types d'information et de jugements nécessaires au cours du processus décisionnel. Ces éléments sont :

- définir la décision à laquelle vous travaillez, c'est-à-dire qui la prend et si c'est une décision générale ou spécifique, compte tenu du problème en question;

possibles du danger dont il s'agit. Mais aussitôt que le nombre de scénarios augmente, les décideurs et les parties intéressées commencent à se demander lequel est le plus probable. Cette étape exige un nouveau langage.

En spécifiant la vraisemblance de résultats incertains, nous touchons au domaine de la probabilité. La plupart des gens ont appris les fondements de la probabilité à l'école secondaire, et ces fondements sont souvent suffisants pour avoir un bon aperçu des incertitudes et des mérites des options qu'offre une décision hasardeuse. En effet, la probabilité est un langage formel servant à communiquer l'incertitude. Il est nécessaire puisque les expressions familières d'incertitude qui font partie de la langue de tous les jours sont trop vagues pour bien saisir le degré de risque. Que signifie « une chance raisonnable » pour vous? Pour les participants à une étude, ça variait entre 20 % à 90 % de probabilité. Par conséquent, il faut des probabilités numériques pour clarifier le degré de croyance ou de certitude scientifique, puisqu'elles transmettent précisément le degré de probabilité de certains résultats, bien que la base de connaissances soit incertaine.

Les diagrammes d'influence constitue une innovation récente fondée sur une analyse des décisions qui s'est révélée extrêmement utile pour l'analyse, la gestion et la communication du risque. Les diagrammes d'influence sont en fait des cartes montrant le modèle cognitif d'un processus complexe dans lequel se trouvent des incertitudes ou des aspects d'une décision à prendre. On parle parfois de « cartes cognitives ». Dans leur version la plus officielle, ils montrent la structure d'une probabilité conditionnelle parmi de nombreuses variables reliées qui contribuent à une incertitude donnée; les décisions peuvent être analytiquement prises comme dans un arbre de décision. À titre d'exemple, mentionnons les variables qui contribuent à l'étendue des effets sani-

taires d'un tremblement de terre de forte intensité à Vancouver avant 2050. Que l'événement survienne le jour ou la nuit représente sûrement un facteur déterminant en ce qui concerne les effets sanitaires, qui peut donc affecter la probabilité conditionnelle de ceux-ci.

Les diagrammes d'influence servent également à élaborer des cartes cognitives portant sur la façon dont les experts perçoivent une décision liée à la gestion des risques et sur la façon dont divers intervenants peuvent percevoir la même décision. Les différences entre le point de vue des experts et celui des profanes forment la base permettant de définir le contenu des messages de communication du risque. Cette conception des diagrammes d'influence a été appelée approche des « modèles mentaux » par un groupe de chercheurs de l'Université Carnegie Mellon. D'autres utilisations des diagrammes d'influence comprennent la structure des hypothèses, les variables et les scénarios utilisés pour obtenir des probabilités d'experts techniques. Les probabilités basées sur le jugement constituent encore un autre aspect de l'analyse des décisions, particulièrement important dans les décisions liées à la gestion du risque.

## Conclusions

Une bonne gestion du risque repose sur un bon processus décisionnel qui, lui, repose sur la façon d'utiliser efficacement et uniformément les jugements, afin d'avoir un aperçu des compromis complexes auxquels nous sommes confrontés pour faire des choix relatifs à ces enjeux. Les concepts d'analyse des décisions servent uniquement à faire le meilleur usage possible des jugements dans ces contextes, tout en reconnaissant qu'il n'existe aucune vraie réponse. En somme, si nous voulons nous améliorer dans le domaine de la gestion du risque aux niveaux sociétal, organisationnel ou individuel, nous aurions avantage à mieux comprendre ces instruments.

## La communication des risques

« Depuis ses origines dans les années 1980, la communication des risques a servi à résoudre les controverses naissantes entourant la gestion et l'évaluation des risques lorsque la polarisation des opinions, la controverse et les conflits ouverts prennent de l'ampleur. Dans la réalité, bien que la communication des risques ne permette pas toujours de résoudre les problèmes de gestion des risques, une communication des risques inadéquate mènera vraisemblablement à l'échec de l'élaboration d'une politique gouvernementale acceptable. [...] La crise de confiance envers la sûreté des aliments, au Royaume-Uni, a envoyé aux gouvernements du monde entier un message clé sur l'importance d'une bonne communication des risques. Celle-ci ne peut plus être considérée comme un simple "prolongement" de l'évaluation des risques. Elle fait partie intégrante de l'analyse des risques en général et des décisions de gestion des risques en particulier; à ce titre, elle doit éclairer les réflexions tout au long du processus de l'analyse des risques. La mise en application de cette philosophie se heurte à des défis; elle oblige d'entrée de jeu à négocier un changement culturel pour embrasser les concepts d'ouverture, de prise en compte, de perception publique, de confiance, de participation et d'enjeux éthiques. »

Tiré de Jean Chartier et Sandra Gabler, *La communication des risques et le gouvernement : Théorie et application à l'Agence canadienne d'inspection des aliments*, Agence canadienne d'inspection des aliments, Direction générale des affaires publiques et réglementaires, printemps 2001. (Traduction)

Disponible à l'adresse suivante : [www.inspection.gc.ca/english/corpaffr/publications/riscomm/riscomme.shtml](http://www.inspection.gc.ca/english/corpaffr/publications/riscomm/riscomme.shtml)