

Finanzdelegation

Délégation des finances

Delegazione delle finanze

Joint Committee on Finance



100 ans

Eidgenössische Finanzkontrolle

Contrôle fédéral des finances

Controllo federale delle finanze

Swiss Federal Audit Office



125 Jahre

Anticiper les risques par la gestion du savoir

Prof. Jean-Yves Mercier, Genève

Le risque est devenu partie inhérente de notre quotidien, sans pour autant que nous ne sachions encore toujours y faire face. La débâcle de Swissair était-elle vraiment prévisible ? Les OGM sont-ils dangereux ou ne subit-on ici qu'un soubresaut de l'opinion publique suite aux affaires de la vache folle ? Jusqu'à quel point le gouvernement doit-il se sentir responsable du réchauffement de la planète ? Les questions sont nombreuses qui s'adressent en fin de compte au politique, et pour lesquelles celui-ci n'est pas forcément préparé.

Risque perçu, risque réel

La difficulté dans la gestion de ces risques d'aujourd'hui tient à notre propension à évaluer le futur avec des modèles statistiques beaucoup trop rationnels par rapport aux évolutions de la société. Après tout, l'ESB tue beaucoup moins de personnes que la route ou le tabac. Ce qui n'empêche pas l'opinion publique de se mobiliser beaucoup plus fortement sur la maladie de la vache folle que sur les dangers de l'automobile. La perception individuelle et collective du risque n'a que de très lointains rapports avec la menace concrète qu'il représente pour chacun¹.

La différence entre ces deux types de risque n'est pas simplement liée à l'inconnu que représente l'ESB. Elle est une conséquence directe de ce qu'on attend intuitivement de l'Etat au sein de nos civilisations européennes. Le tremblement de terre ou l'inondation sont aussi des inconnus, mais ils sont vécus comme des fatalités. Par contre, les élus seront placés sur le banc des accusés si on a laissé construire des habitations dans des zones à risque. Ce serait en quelque sorte ne pas avoir respecté un certain ordre des choses. Cette réaction n'aurait jamais existé deux siècles auparavant. La volonté divine expliquait tout. Aujourd'hui, l'être humain se projette vers le futur et tente de l'orienter. Les risques ne sont donc plus perçus comme externes – ce que la nature nous fait – mais comme des productions humaines – ce que nous avons fait à la nature. Nous nous retrouvons face aux conséquences de notre maîtrise

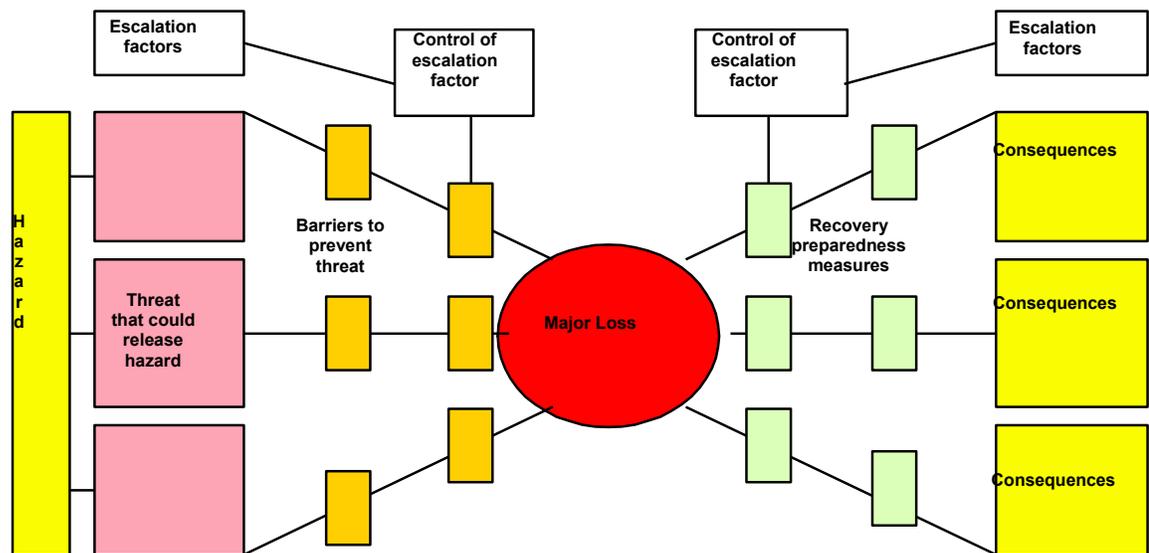
¹ Albert Serra, Ric de ruptura social : soms solidaris ?, in : Observatori del Risc : Informe 2001, Institut d'Estudis de la Seguretat, Beta Editorial, Barcelone, 2001, p. 214 - 233

croissante du vivant : il y a des domaines où nous avons accru l'incertitude au lieu de la réduire².

De ce fait, il y a mélange dans les esprits entre la version positive du risque - prendre un risque, signe d'une volonté d'entrepreneur - et son pendant négatif, - courir un risque, aller à l'encontre de la loi naturelle. Prendre un risque, c'est influencer sa destinée. Mais comme cette influence n'est pas neutre, on éveille une sorte de besoin d'équilibre entre risque et sécurité. C'est l'idée du *risque calculé*. Or dans la plupart des domaines actuels, on doit décider vite, sans toujours avoir la possibilité de tester les conséquences de ses choix ni l'évolution de l'opinion publique. Dans les affaires du sang contaminé en Europe, on a accusé le politique de manque de prudence. Mais parallèlement, aujourd'hui, on juge en Occident que les autorités ont été trop alarmistes sur la propagation du SIDA. Pourtant, les chiffres réels sont bien plus marquants qu'il y a 10 ans. Mais rien n'y fait, la perception d'un risque l'emporte souvent dans l'opinion sur sa réalité quantifiée. La gestion du risque est un problème d'ordre politique et de responsabilité sociale, et non uniquement d'assurance³.

Le manque d'indicateurs face aux risques perçus

Le problème posé par cette situation est que si le risque concret est quantifiable en termes de fréquence et de gravité, le risque perçu ne s'anticipe pas par les schémas classiques de la gestion. Les modèles utilisés par les grands assureurs anglo-saxons⁴ permettent d'évaluer les conséquences d'événements potentiels sur la base de statistiques très poussées. Mais ces statistiques reposent forcément sur le passé, donc sur des risques connus.



² Michel Serres, *Hominescence*, Le Pommier, Paris, 2001

³ Anthony Giddens, *Risk*, The 1999-2000 lectures, <http://www.lse.ac.uk/events/> LES Events, <http://www.lse.ac.uk/Giddens/lectures.htm>

⁴ Cf schéma ci-dessous Jean-Paul Conoscente, *Loss and control model*, EQE, San Francisco, 1997

Le problème du politique consiste plutôt à déceler les nouveaux risques. Face aux méfaits de la route, pour en revenir à cet exemple, des mesures et des organisations responsables d'agir ont depuis longtemps été mises en place. Mais face à l'ESB, aux OGM ou à la débâcle de Swissair, on en est réduit à parer au plus pressé par une gestion de crise le plus souvent improvisée. Les conséquences premières sont d'ordre médical, économique ou social. Avec comme retour de bâton pour le politique une perte d'image et de crédibilité qui au mieux provoque un changement de tête à l'exécutif, au pire déstabilise l'ensemble de l'édifice gouvernemental. La seule question valable reste donc de savoir comment anticiper les risques émergents.

Négation et dilution des responsabilités

Pour faire face à ses multiples interlocuteurs, l'organisation publique structure ses flux internes de communication par les groupes qu'elle constitue : unités hiérarchiques, groupes de projets, cellules de réflexion, mais aussi groupes statutaires et réseaux informels. Ces structures se constituent autour d'objectifs, de méthodes, de ressources et de contraintes, ou tout simplement de relations. Que cette constitution soit consciente ou non, elle résulte d'une démarche stratégique visant à réduire et organiser la complexité de l'ensemble des échanges possibles au sein de l'institution. La *complexité organisationnelle* est donc le premier pilier de l'intelligence de la chose publique, en tant que réponse propre de chaque système à ses besoins antagonistes de structuration et de circulation fluide de l'information⁵.

Mais cette démarche naturelle a ses inconvénients. Le plus souvent, on bâtit la structure en fonction de contraintes externes ou politiques. Parallèlement, les flux d'information sont configurés plus ou moins officiellement en fonction de contingences internes propres au phénomène bureaucratique⁶. Ce faisant, l'organisation inhibe deux manifestations de déviance envers la norme pourtant indispensables à sa survie.

Le premier est l'initiative individuelle. Il n'est jamais un événement dont on apprenne ensuite qu'il avait été décelé auparavant par un agent compétent. Le gouvernement américain va maintenant entamer une profonde réforme du FBI sur le simple témoignage d'agents qui avaient prévenu du risque d'attentat avant le 11 septembre 2001. Comment ne pas se sentir concerné quand on sait que l'administration ne mobilise ses talents que d'une manière relativement procédurière, et donc qu'elle ne fait par nature face qu'aux situations connues ? Le défi consiste alors ici à reconnaître que l'institution constitue un vaste réseau d'information. Et de ce fait qu'elle ne peut plus nier la responsabilité individuelle, seule à même de prévenir d'un risque nouveau. Mais l'administration ne pouvant décemment rêver devenir un réseau d'entrepreneurs, il lui faut alors trouver le moyen de rendre collectives puis de trier les milliers de signaux d'alarme individuels qu'elle peut générer⁷.

Le second point à relever touche à la prise de décision. Parfois, suffisamment d'acteurs ont accès à l'information concernant un risque émergent. En d'autres occasions, c'est l'ensemble des acteurs qui, par recoupement des données dont ils disposent, pourraient prendre conscience de dangers d'un nouveau type. Or la complexité organisationnelle entraîne un

⁵ Jean-Yves Mercier, *Le pari de l'intelligence*, Cahiers de l'ASO, Genève, 2000

⁶ Michel Crozier, *Le phénomène bureaucratique*, Seuil, Paris, 1966

⁷ Alvin Toffler, *Les nouveaux pouvoirs*, Fayard, Paris, 1990

morcellement extrême des unités auxquelles répondent ces acteurs. De plus, par le phénomène de la délégation des prestations, ces mêmes unités ne répondent pas à une même hiérarchie. L'appartenance aux différents cercles de la chose publique atomise les responsabilités, il n'y a plus le moindre moteur à la responsabilité sociale⁸. La dilution des activités de l'administration entre systèmes épars d'un réseau de moins en moins distinct renvoie en bout de chaîne toute la responsabilité de la coordination des informations au politique, ce qui n'est guère concevable face à un monde si complexe. La complexité organisationnelle étant incontournable, le défi consiste donc ici à trouver des mécanismes d'activation de la responsabilité de traitement puis de transmission de l'information au sein du vaste réseau qu'est le service public.

Anticiper les risques en activant le réseau des savoirs

Le problème de l'identification des signaux d'alarme issus de l'institution est celui de la gestion de l'information. Mais celui de leur tri comme des prises de responsabilité autour des informations pertinentes est une question de gestion intelligente de l'information, donc de gestion des savoirs. L'anticipation des risques passe par un réel *knowledge management*. Ce sont les enseignements de ce mouvement que nous voulons porter ici.

Ainsi, si la création d'une cellule d'observatoire des risques est utile, elle ne sera pas suffisante. Il faut encore activer les réseaux de connaissances disponibles⁹ - *knowledge networks*. Or ceci est un nouveau mode de management. L'administration a sans doute besoin ici de sortir d'une simple réflexion sur les processus de prestation pour commencer à penser en termes d'espaces de gestion au sein desquels les éléments du réseau peuvent interagir. Ces espaces sont au nombre de cinq¹⁰ :

- Un espace de réflexion et d'orientation
- Des espaces de tri individuel de l'information potentielle
- Un espace de recensement de l'information
- Un espace de traitement collectif des signaux
- Et un espace de décision collective

L'espace de réflexion et d'orientation peut idéalement être celui représenté par un observatoire du risque qui conduise l'ensemble de la démarche, comme il en existe ailleurs en Europe. Cet observatoire se veut un organe transversal, chargé dans un premier temps de diagnostiquer les risques éventuels vus depuis l'institution, puis de les organiser en grandes familles de préoccupations. A titre d'exemple, l'Observatoire du risque de Catalogne a choisi de concentrer son travail sur les risques de la circulation, du travail, de l'environnement, de santé publique, de rupture sociale et sur ceux liés à l'évolution du marché du travail. Une fois ces orientations validées par le politique, l'observatoire devient un organe pilote. Il est important pour garder son esprit d'indépendance qu'il ne gère pas lui-même les différents projets sectoriels, mais qu'il devienne et reste le lien privilégié entre le terrain et le politique.

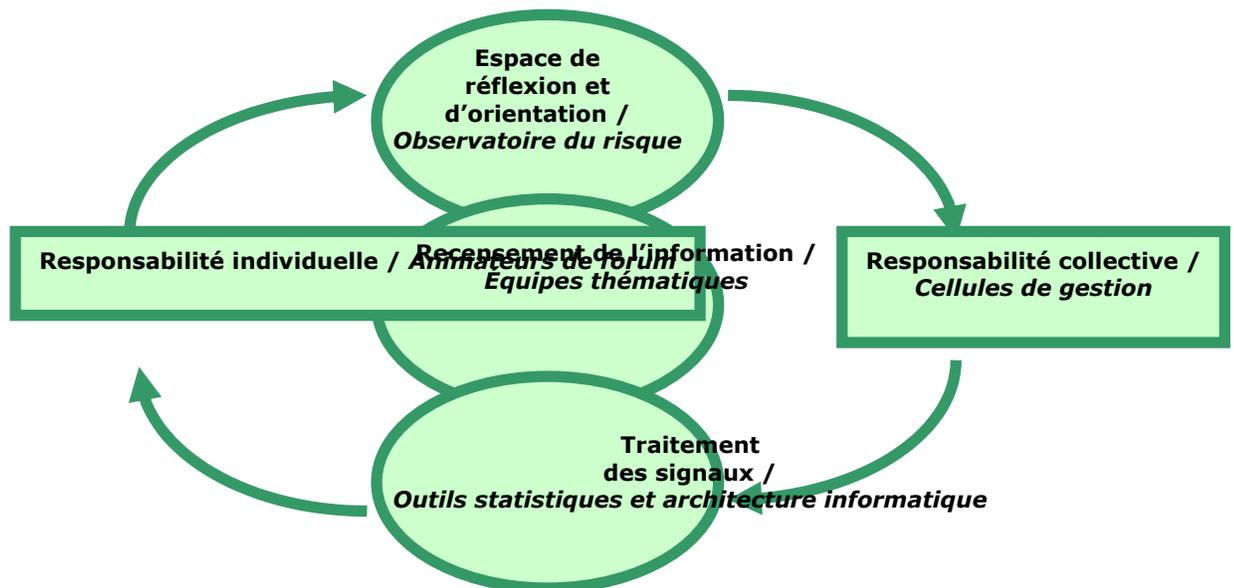
⁸ Gilles Barouch, *La décision en miettes*, L'Harmattan, Paris, 1992

⁹ Gilbert Probst et al., *Managing knowledge*, Wiley & Sons, New-York, 1998

¹⁰ Jean-Yves Mercier, *Les réseaux du savoir au service de l'innovation*, Cahiers de l'ASO, Genève, 2000

Autour de chaque axe de travail, *des équipes de recensement de l'information* seront donc constituées. Celle-ci sont idéalement liées au département touchés par les risques qu'elles ont à détecter, telle que la santé publique. Leur travail s'effectue pas à pas par une suite de questionnements typiques de la gestion des connaissances¹¹, questions que ces équipes approfondissent par diagnostic avec les spécialistes gravitant au sein comme autour de l'institution publique : ainsi, par exemple, quels sont les risques émergents liés à l'évolution du monde du travail ? quels signaux nous informent de leur occurrence, dans le cas présent à la prépondérance progressive des dommages psychosociaux sur les accidents physiques du travail ? comment les recenser alors que les liens entre travail et troubles psychosomatiques ne sont pas clairs ? comment donc en analyser la pertinence ? comment en évaluer le coût ? et sous quelle forme transmettre les résultats ? A chaque étape, les résultats sont croisés entre équipes sous l'égide de l'Observatoire du risque pour favoriser l'apprentissage mutuel autour de ces questions nouvelles.

Parallèlement, des groupes de projets transversaux entre thèmes et départements sont créés pour organiser *le traitement collectif de l'information* collectée par ces différentes équipes. Quels outils statistiques communs sont nécessaires ? Quel instrument informatique peut permettre d'accéder aux données et de les enrichir ? Et comment structurer la base générale des connaissances ? Des enseignements récents prouvent que l'instrument informatique est extrêmement structurant pour les échanges de savoir. Les grands cabinets de conseil en ont fait l'expérience. Lorsqu'il s'agit de partager une connaissance standardisée, l'architecture du savoir gagne à être pensée en amont, selon des idéaux de gestion rationnels et économiques. Mais dans le cas présent, l'information est difficile à cerner. L'idée donc est ici de bâtir un outil *a posteriori*, en fonction des situations rencontrées dans l'approfondissement des différents types de risque.



La question est ensuite de nourrir cet ensemble qui s'institutionnalise peu à peu. Le danger est toujours en la matière de créer un système idéal qui ne vive pas. Ce n'est pas le propre de la

¹¹Gilbert Probst et al., op. cit., 1998

chose publique mais celui de l'être humain que de n'informer que de manière désordonnée et aléatoire. C'est donc le rôle d'animateurs de forums du risque de soutenir *le tri individuel de l'information potentielle* en structurant des espaces de dialogue, que ce soit via Intranet ou via workshops par exemple. Le but en est à la fois de repérer les récurrences de signaux non encore connus – c'est la dimension de *fréquence*, comme dans le cas des risques psychosociaux – comme ceux plus épars qui semblent toucher un sujet à l'impact potentiel important – c'est le critère de *gravité*, comme dans le cas de l'ESB. Il ne s'agit ici pas de créer un filtre à l'information, mais au contraire de lui donner un canal qui ôte toute validité à la déresponsabilisation individuelle. Ces animateurs de réseau sont répartis dans l'organisation autour des familles de risques mises en évidence par l'Observatoire.

Equipes thématiques, groupes de projets de traitement du savoir, animateurs de forums du risque, tous ces outils ne fonctionnent que de concert, sous l'égide de l'Observatoire déjà mentionné. Mais encore une fois, celui-ci n'est pas organe responsable. Il est simplement un facilitateur du réseau d'informations. Il a donc aussi pour rôle de centraliser les questions susceptible de nécessiter traitement du risque, et d'identifier le niveau de responsabilité adéquat. Le problème avec les risques émergents est finalement de créer *les espaces de décision et de responsabilité collective*. C'est à l'Observatoire de proposer les bonnes constellations au politique. Et c'est là que se situe la vraie responsabilité de ce dernier, non dans le fait d'assumer tout le poids de l'inconnu, mais de structurer et d'octroyer un budget à une cellule de gestion d'un nouveau risque encore flou mais identifié.

Du bouc émissaire à l'anticipation

En fin de compte, la démarche proposée ici n'est rien d'autre qu'un modèle de recomposition des responsabilités dans le réseau d'acteurs constituant le service public. La complexité de l'administration et de ses relations avec ses partenaires lui permet aujourd'hui de mieux s'exposer au monde d'aujourd'hui. Donc de prendre des risques. Mais cette même complexité est porteuse d'autres risques. Ce sont donc ceux-ci que nous avons aujourd'hui à gérer, comme les enfants de ceux que nous avons hier maîtrisés. Et pour cela, ce n'est pas en revenant à des réflexes simples ou en cherchant des boucs émissaires à chaque situation que nous y parviendrons, mais en se clarifiant constamment les responsabilités dans un vaste réseau de signaux épars pour anticiper sur les problématiques de demain.