

# INTRODUCTION

Quand j'entends parler de risque, une intervention de mon professeur de philosophie de terminale me revient à l'esprit. Il évoquait le sujet éventuel du baccalauréat en se souvenant de cette légende urbaine qui voulait qu'un élève, pour traiter du sujet « Qu'est-ce que le risque ? », aurait uniquement inscrit sur sa copie « Le risque, c'est ça. » La légende se termine évidemment bien avec un 20/20 du correcteur, ce qui faisait ricaner notre professeur, pour qui la réponse en elle-même avait peu d'intérêt. Le développement des idées était, selon lui, le seul objectif d'une copie de baccalauréat.

Quelques années plus tard, je me suis intéressé à la notion de risque. Mes études m'avaient amené dans le milieu des microtechniques et de la production à une époque où le risque était à peine évoqué, alors même que les démarches qualité se développaient. Les études sur le risque concernaient avant tout les accidents du travail. Devenu chef de projet en construction publique, je cherchais des éléments me permettant de faire des choix lors d'une opération. Les ouvrages sur les risques stratégiques étaient peu nombreux et je me bornais finalement à créer des planifications pour chacune de mes opérations, sans pouvoir y intégrer le moindre concept de risque.

Les évolutions professionnelles se succédant, je fus quotidiennement confronté à la gestion des difficultés, à la prise de risque alors que j'étais dans l'impossibilité d'en cerner les contours. Je constatais aussi que les lignes hiérarchiques dont je dépendais n'avaient pas plus d'informations que moi sur ce sujet et que le risque prenait plus facilement la forme d'une fatalité que d'un sujet concret dont nous pouvions nous prémunir. La documentation dans le domaine était devenue plus importante mais je ne trouvais finalement, dans les ouvrages les plus intéressants, que des références au milieu industriel.

C'est donc au risque dans la fonction publique que ces pages sont consacrées. J'ai commencé la rédaction de cet ouvrage, à l'origine, plus comme un aide-mémoire, qu'autre chose. Le lecteur ne trouvera donc pas ici de longs passages reprenant les citations des meilleures études universitaires mais une représentation du risque et de son management avec des applications possibles au sein d'une fonction publique dont les enjeux sont naturellement très différents de ceux du milieu industriel. J'ai surtout voulu retranscrire, vulgariser et placer la gestion du risque dans un cadre spécifique. La gestion du risque est d'abord une démarche propre à chaque encadrant, à sa philosophie, à sa gestion du travail. Il n'a pas été question, dans cet ouvrage, de fournir une suite de recettes que beaucoup attendent comme des formules magiques. Il n'y a pas qu'une réponse « juste » à la gestion du risque ; il y a autant de réponses que de démarches.

Si la gestion du risque présente un intérêt indéniable dans les entreprises privées, elle déclenche bien moins d'enthousiasme quand elle est évoquée au sein de la fonction publique. Les enjeux sont différents et la gestion politique d'une fonction publique n'a pas les mêmes objectifs que la gestion d'entreprise. C'est à l'attention des encadrants de la fonction publique, chefs de service et directeurs, que j'ai rédigé cet ouvrage. Au niveau d'un service ou d'une direction, nous pouvons déterminer des objectifs, des outils précis, des démarches, des missions, des formations... C'est à ce niveau qu'une gestion des risques est efficace. Elle serait beaucoup moins crédible à l'échelle d'une direction générale qui donnera des objectifs globaux que chaque service devrait interpréter.

J'ai voulu ici voir le risque comme révélateur de fragilité qu'il peut engendrer au sein d'une équipe de travail. L'objectif, si je transcris les démarches de management du risque des entreprises privées vers la fonction publique, est d'obtenir des gains de temps, l'évitement ou le contrôle d'erreurs significativement risquées, une garantie de crédibilité, la protection des élus, la satisfaction des usagers ou des parties intéressées, la diminution des coûts supplémentaires de communication envers les usagers insatisfaits, les impacts liés à une mauvaise image... Il n'y a pas, dans la fonction publique, de recherche de rendement financier en tant que tel. Un budget de fonctionnement n'est pas géré à l'échelle d'un service et la rentabilité n'apparaît pas dans les missions habituelles d'un encadrant ou d'un directeur. Je parlerais plus facilement d'efficacité, d'efficience que de rendement. Par ailleurs, si une entreprise privée peut facilement s'assurer contre certains risques comme la perte de production, l'assurance d'une collectivité ne prendra jamais en charge la perte d'exploitation et la baisse du chiffre d'affaires qui sont des notions inexistantes dans la fonction publique. Cette dernière doit donc assumer ses difficultés : ce qui n'est pas fait aujourd'hui devra l'être coûte que coûte demain.

Le risque lui-même est une idée relativement récente et, au cours de notre ère industrielle, elle a connu une réelle mutation. Si au XIX<sup>e</sup> siècle on considérait encore la fatalité comme la cause de bien des maux, cela n'est plus tolérable à la fin du XX<sup>e</sup> et encore moins avec la judiciarisation croissante au début du XXI<sup>e</sup>. Ainsi, au fur et à mesure que les systèmes d'organisation et de production se sont complexifiés, on a cherché à déterminer les risques d'échec, de panne, d'accident... Les efforts se sont concentrés sur des outils d'analyse tels que l'arbre des défauts, né dans les années 60, et qui est encore utilisé aujourd'hui. Le développement de l'analyse du risque s'est poursuivi et a trouvé une de ses premières applications grand public au travers du rapport Rasmussen qui évoquait la sûreté nucléaire aux USA. Ce rapport, très controversé, sera remis en cause du fait d'une analyse des risques, pour certains, inappropriée. Quelques-uns percevaient que la méthode devrait s'améliorer, que les hypothèses étaient mal cernées ou que les probabilités n'apparaissaient pas assez représentatives. L'accident de la centrale nucléaire de Three Mile Island<sup>1</sup> attira cependant l'attention sur la gestion du risque. Si ce premier rapport était perfectible, il ouvrait cependant une première porte. Dans d'autres domaines (chimie, accidents d'avion...), la succession d'incidents et d'accidents graves a accru avec les années l'intérêt pour la gestion du risque.

Les systèmes de production et d'organisation complexes dont la fiabilité impactait la sécurité des biens et des personnes se sont pourvus de sécurités dont l'analyse des risques permettait de mesurer la portée *a priori*. La réglementation a évolué pour aller dans le sens d'une obligation de résultat imposant indirectement le développement de l'analyse et de la gestion du risque. Le législateur a toutefois probablement conscience d'être en partie démuné vis-à-vis des risques. Il n'existe pas de listes exhaustives de risques, d'autant que ces derniers se précisent seulement quand on constate leurs effets. La gestion du risque s'est généralisée à une multitude d'activités, aussi bien pour garantir la sécurité des travailleurs que des riverains ou la pérennité de l'entreprise. Cette activité est née de la volonté de réduire les menaces les plus importantes, celles que l'on considère comme « inacceptables ». Aujourd'hui encore, on intervient rarement sur les risques les plus faibles, ceux de moindre gravité considérés, à l'opposé des premiers, comme « acceptables ».

Faire courir un risque à autrui, c'est le mettre en danger et personne ne l'accepte ni ne le tolère. Des études ont mis en valeur que si un individu accepte un risque qu'il prend de son propre chef, il refusera un risque qu'on lui impose, même si les conséquences en sont 10 fois moins élevées. Les recours, procès et intentions plus ou moins intéressés deviennent légion, à tel point qu'il devient

---

1. Three Mile Island : l'un des premiers accidents importants dans une centrale nucléaire aux USA. Celui-ci a été classé 5 sur une échelle allant jusqu'à 7.

possible de mettre en cause l'inspecteur du travail qui n'aurait pas constaté ce pour quoi il est payé ou qu'on condamne un coordonnateur sécurité qui n'avait pourtant pas la charge du chantier sur lequel un accident est arrivé. Être conforme à la réglementation n'est plus suffisant. Il faut aller au-delà et la jurisprudence le prouve régulièrement.

C'est ainsi que la gestion du risque ne se suffit pas à elle-même. Elle est un maillon d'une chaîne stratégique, y compris quand celle-ci est développée à l'échelle d'une direction. Gérer le risque sans annoncer qu'on le gère est une ineptie. Mais ne parler que du risque pour laisser les autres leviers d'action à zéro est tout aussi contre-productif. Le gérer et négliger des dysfonctionnements fait perdre de la crédibilité qu'il sera alors bien difficile de regagner. Le but n'est pas de travailler sans risque, mais de réduire celui-ci à un niveau où il devient supportable au regard des investissements consentis.

À chacun de créer la gestion du risque qui correspond aux besoins qu'il rencontre.

C'est bien en amont de la mise en œuvre de la démarche de gestion du risque que je débute cet ouvrage. La première partie commence par la question de mon professeur de philosophie : « Qu'est-ce que le risque ? »

## CHAPITRE 1

# RISQUE, MANQUE DE CHANCE ET RÉALITÉ

Qu'est-ce que le risque ? Si l'on pose la question à une équipe nous obtiendrons autant de définitions qu'il y a d'agents. Le risque, la chance, le danger, la menace sont autant de poupées gigognes que l'on peut mettre les unes dans les autres sans trop craindre de choquer son interlocuteur. Une majorité de personnes considère qu'il y a un risque quand elle perd ses repères ordinaires. Le changement est souvent considéré comme un risque.

Comme il existe plusieurs définitions du risque, il y a plusieurs manières d'appréhender la gestion du risque. Nous n'avons pas la prétention de balayer toutes les possibilités mais plutôt d'orienter le lecteur vers quelques-unes d'entre elles.

Sans entrer dans une démarche sémantique, disons que le risque est un évènement dont la survenue est plus ou moins probable et qui a des conséquences bonnes ou néfastes. En jouant en Bourse, on prend un risque dont on peut tirer un avantage (gagner de l'argent) ou un inconvénient (perdre de l'argent). Prendre un risque peut permettre de tirer profit d'une situation avantageuse en l'ayant préalablement analysé.

Si l'on en croit le fascicule de documentation FD ISO guide 73 de 2009, le risque est *l'effet de l'incertitude sur l'atteinte des objectifs*.

Cependant la norme complète son propos en considérant l'écart sur l'atteinte des objectifs comme étant positif ou négatif. Le risque n'apporte donc pas systématiquement un effet qui tend à pénaliser les objectifs.

Par ailleurs, il est question de la très large palette d'objectifs. Ils peuvent être techniques, financiers ou même liés à une démarche environnementale. Ils sont portés à différents niveaux, que ce soit pour ceux de la direction générale (par exemple la stratégie) ou pour ceux des entités opérationnelles (au cœur d'un processus par exemple).

Un risque est souvent placé en référence à des événements, des accidents, des incidents, des circonstances qui déclenchent le risque. À noter toutefois qu'il existe aussi des risques liés à des événements qui ne se sont pas produits (par exemple la non-obtention d'un contrat déterminant dans l'atteinte des objectifs).

Il est accepté que le risque (criticité<sup>2</sup> C) soit caractérisé par la formule suivante :

$$C = f \times G$$

où f est la fréquence (la probabilité) de survenue du risque et G la gravité du même risque.

Quand elles sont déterminées par les expériences passées, fréquence et gravité sont des données précises. Par contre, lorsqu'elles doivent être estimées, elles prennent des valeurs plus ou moins importantes qui peuvent ne pas sembler réalistes (voir la partie *Déterminer une occurrence*). Il n'est pas rare qu'une hiérarchie souhaite le « risque zéro ». La moindre probabilité, même alliée à la plus petite gravité, devient une difficulté impossible à résoudre. Il faut donc définir des objectifs pour que la démarche puisse demeurer réaliste. Créer une démarche de gestion du risque en essayant de la rendre exhaustive peut en freiner les effets, voire la rendre inopérante. S'il est normal de souhaiter prendre des mesures importantes pour limiter l'étendue d'une éventuelle catastrophe (G très important), dont la probabilité reste pourtant très faible, il n'est pas envisageable de ne se focaliser que sur G sans tenir compte de f. Cela laisserait supposer que la seule criticité du risque tient à la gravité alors que la probabilité doit peser tout autant. La gestion du risque intervient cependant prioritairement sur les événements graves qui incluent majoritairement la protection des personnes. Ces situations souvent effrayantes, engendrent appréhensions et tensions. L'analyse des risques doit être réalisée en dehors de ces émotions qui peuvent perturber la démarche.

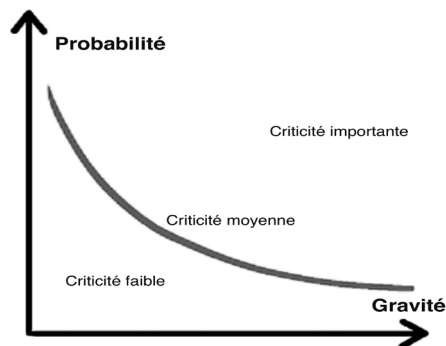
---

2. Criticité : il s'agit d'une notion permettant de déterminer objectivement les conséquences d'une défaillance et donc l'acceptabilité, ou non, d'un risque.

L'incertitude quant aux connaissances d'un ou de plusieurs risques, tient au défaut d'information concernant la compréhension du développement du risque en plus de l'incapacité à percevoir les conséquences et à mesurer correctement la probabilité de la survenue de ce risque. Il faut par conséquent se résoudre à accepter la relative approximation d'appréciation des risques. L'objectif de la démarche est bien sûr de réduire cette part d'incertitude. Un management des risques dans la durée minimise les variables sans toutefois les réduire à 0.

Le risque fait partie du quotidien mais selon les individus il va prendre des caractéristiques différentes. Par exemple, pour une catégorie de personnes, prendre le risque de sortir à pied sous la pluie a peu de conséquence. Pour d'autres c'est inenvisageable et elles n'oseront pas le faire. Dans le milieu professionnel, il n'est pas rare de rencontrer des agents qui ne peuvent pas prendre de décision de peur de se tromper. Confrontés à une difficulté, ils restent inertes et signalent ensuite que, n'étant pas certains que leur idée était la bonne, ils ont préféré ne rien faire. D'autres agents vont foncer tête baissée en ne mesurant que très succinctement les risques encourus. Quand le danger survient, ils expliquent qu'ils n'avaient pas d'autre choix, voire qu'ils « étaient obligés » d'intervenir comme ils l'ont fait. Ainsi j'ai connu un agent qui est entré seul dans un local dont l'alarme anti-intrusion avait retenti, convaincu que sa seule présence suffirait à éloigner les cambrioleurs. C'est le même phénomène lors d'un saut à l'élastique : quelques-uns trouveront cela fabuleux et d'autres trop dangereux, voire insensé. Selon les individus confrontés aux risques la perception est très variable.

La formule de la criticité du risque  $C = f \times G$  permet de créer une représentation par une courbe (illustration ci-contre). La gravité  $G$  est en abscisse et la probabilité  $f$  en ordonnée. Il est donc possible de localiser les différentes criticités et de les classer comme nous le verrons plus tard dans le chapitre 2.



## Le risque vous attend

---

Aussi bien dans la fonction publique que dans une entreprise privée, le changement est une prise de risque. Un agent et un encadrant auront des souhaits, une vision et des interprétations vis-à-vis du changement. Celui-ci doit résoudre les difficultés constatées : mauvaise circulation de documents, erreurs répétées, signatures complexes à obtenir, contrat difficile à appliquer... Pour autant les changements brusques, nombreux, non souhaités ou incontrôlables peuvent être ressentis comme une instabilité dans le milieu professionnel. À l'opposé, la routine permet de retrouver un cadre habituel. Nous voici donc confrontés à un paradoxe : pour limiter des risques il faut opérer des changements qui ne sont toutefois pas unanimement souhaités afin de conserver des habitudes parfois très anciennes. Il y a à craindre des freins et un immobilisme dans la gestion du risque vu les perturbations qu'elle peut engendrer dans le milieu professionnel. Avant d'engager votre démarche de gestion du risque, il vous faudra prendre le temps de convaincre ! Ce qui n'est pas le plus facile...

Diminuer le risque peut s'obtenir par l'utilisation des « routines » qui finissent par faire partie de l'organisation elle-même. Tout comme il existe des routines inadaptées, fruits des expériences passées mais dont le risque a disparu pour de multiples raisons, créer des routines adaptées au contexte permet aux agents de retrouver une tâche au cours de laquelle la réflexion et le risque sont *a minima*.

Quand on interroge les agents sur les risques qu'ils courent au travail, la difficulté vient du fait qu'ils ne les cernent pas toujours complètement. Les informations, aussi bien sur les causes que sur les conséquences de ces risques, se révèlent parfois incomplètes, voire fausses. Si on comprend bien qu'il y a un risque d'erreur lors du calcul d'un bordereau de prix, l'agent n'a pas toujours une vision complète des conséquences qui peuvent en découler. Il en est de même pour une facture dont les travaux ne seront achevés que la semaine suivante mais qui présente la totalité du prix à payer, ou une réponse qu'on ne prend pas la peine de faire à un administré ou qu'on délègue à un secrétariat avec quelques minces informations et des recherches supplémentaires à opérer. Les conséquences peuvent être graves sans que l'agent ait conscience du risque encouru. Ce constat doit donc amener l'encadrement à diffuser les bonnes informations sur les risques avant de chercher à rédiger une procédure. Il sera plus efficace que chaque employé intègre le risque dans son travail plutôt que de le contraindre à appliquer une règle. Il faut nécessairement relativiser



l'influence de l'information à l'égard d'agents qui se considèrent, à tort ou à raison, comme des professionnels dont les connaissances accumulées protègent des risques. Dans ce cas, l'information ne portera que très peu. De plus, une note rédigée par l'encadrement (partiale) aura moins de répercussions qu'une information sortie d'un magazine ou d'un livre (impartiale).

Au travers de la gestion du risque, le service, la direction et la collectivité donnent la mesure de la légitimité de leur démarche pour atteindre une réduction des effets néfastes, que ce soit envers les citoyens ou auprès des agents. Si l'on peut expliquer, à des néophytes en matière de risque, la survenue d'une erreur par un manque de chance, la même erreur reproduite à plusieurs reprises tiendra aux yeux du grand public, comme aux yeux des agents, la valeur de fautes, de manquements et sera le reflet d'une incapacité à prendre la mesure des missions dont on a la charge.

La feuille de route de la gestion du risque consiste à établir les risques les plus importants auxquels le service ou la direction peuvent être confrontés, à les analyser pour trouver les moyens de les réduire et de les contrôler, puis à observer le niveau de maîtrise de la démarche et les améliorations envisageables. Une des tâches les plus ardues est de relever les écarts entre risques « effectifs » et risques « supposés ». Par exemple, dans une régie municipale, on aura souvent conscience des risques d'accidents corporels. Ces mêmes agents sous-estimeront en revanche des risques sur des modifications réglementaires (pas de veille dans ce domaine) ou sur le formalisme de la réception des fournitures ou de celle des commandes. Dans ce dernier cas, par exemple, c'est le fournisseur qui peut finir par imposer son formalisme (signature, date, tampon de la collectivité ou de l'établissement public, aucune commande par télécopie, téléphone ou courriel) afin de réduire ses risques. Un risque mal perçu est souvent une crise en suspens. Personne n'y prend garde avant qu'elle n'émerge. Une équipe mal préparée aura toutes les difficultés à gérer cette situation.

S'il existe un cheminement (une logique de progression) en matière de gestion des risques, parfois nommée aussi management des risques, considérons dans l'ordre chronologique :

- Prévoir : mettre en œuvre une gestion des risques ; devenir acteur et ne plus subir les conséquences ; imaginer des solutions afin de réduire l'emprise des risques sur l'activité.
- Prévenir : mettre en œuvre des solutions de prévention afin que les risques n'apparaissent plus ou soient minimisés.

- Protéger: mettre en œuvre des solutions afin de se protéger en cas d'apparition d'un danger.
- Réparer: mettre en œuvre des solutions afin de remédier aux dysfonctionnements, conséquences des dangers ; ces solutions sont souvent celles qui sont développées dans le cadre d'une gestion de crise.

## À votre niveau

---

Les responsabilités confiées à un directeur ou à un chef de service leur imposent de gérer une démarche de gestion du risque. Les applications possibles à cette strate hiérarchique sont moins étendues que celles d'un poste de directeur général ou de président dans une entreprise privée. Il n'y aura pas, par exemple, à gérer les risques financiers (en dehors d'un service finances bien entendu) ou la totalité de la communication. Les risques concernant l'informatique (risque global concernant toutes les directions) ou la stratégie de la collectivité sont bien évidemment du ressort des élus et d'un DGS. Un chef de service gère les risques à sa portée et pas ceux de ses homologues. Il n'intervient pas sur ce qui ne relève pas de sa responsabilité, même s'il peut naturellement faire circuler des informations aux services concernés.

La gestion des risques améliore la prise de décision. Il n'est pourtant pas rare de rencontrer des organisations qui ne parviennent plus à décider après avoir déployé leur démarche. Il y a à cela plusieurs raisons. La première est que l'encadrement cherche à tout prix à éliminer les risques alors qu'il ne s'agit que de les réduire. La seconde est que le même encadrement constate qu'il est entouré de risques et n'ose plus bouger de peur que quelque chose ne se passe si l'organisation change, même sur un détail. Si la prise de décision n'est pas au moins aussi évidente ou aussi facile que par le passé, il faut remettre en cause la cohabitation entre la gestion des risques et le management. Un service qui doit opérer de nouvelles missions pourra rapidement passer en revue les risques les plus évidents qui pourront se poser afin de déployer rapidement les premières procédures.

### EXEMPLE : SUIVI DE DIAGNOSTIC SUR UN PARC IMMOBILIER

Une collectivité avec un parc immobilier important avait ainsi souhaité que les techniciens et ingénieurs accompagnent les équipes de maîtrise d'œuvre lors de leur diagnostic avant travaux. S'il s'avérait très judicieux d'opérer une visite contradictoire pour les diagnostics du gros œuvre, il est apparu que plusieurs agents n'avaient pas les capacités physiques pour parcourir les toitures dans les meilleures conditions de sécurité (toitures et accès aux toitures malaisé et vieillissant). Il a donc été décidé d'effectuer les diagnostics en dehors de la présence des agents avec, cependant, des toitures choisies au hasard par échantillonnage et rendues accessibles par des nacelles pour contrôler le travail des équipes de maîtrise d'œuvre. L'encadrement avait choisi de réduire le risque d'accident corporel sans toutefois accroître outre mesure le risque d'un mauvais diagnostic.

### AUTRE EXEMPLE : LE SUIVI BUDGÉTAIRE

Ceux-ci devaient quotidiennement vérifier chaque ligne du budget et rendre compte auprès des autres agents respectivement responsables au sein du service. Il s'est avéré que la tâche était chronophage et, finalement, seules les lignes budgétaires dépassant 80 % de consommation firent l'objet d'un compte rendu. L'encadrement a en effet considéré que l'objectif de la démarche était de suivre l'évolution du budget pour éviter un dépassement. De plus, il y avait un risque à mélanger dans un même document des lignes budgétaires peu inquiétantes et celles qui étaient préoccupantes.

Travailler la gestion du risque, revient à différencier l'improbable (attaque d'extraterrestres) du moyennement possible ou de l'inédit (tempête de 1999, attentat, cyberattaque, etc.). S'engager dans une démarche de gestion du risque, n'est pas cultiver son pessimisme. Il s'agit plutôt de conserver une grande lucidité tout en conservant à l'esprit les objectifs édictés au démarrage. Il n'y a jamais de certitudes dans l'élaboration d'une démarche de gestion du risque. Les démonstrations grandiloquentes n'existent qu'*a posteriori*.

C'est sans doute parce qu'on n'imagine pas un agent de la fonction publique « créatif » et « imaginatif » que la gestion du risque n'emporte pas encore un franc succès, à l'inverse de démarches qualifiées qui se sont généralisées. À tort, il n'apparaît pas pertinent de s'engager dans une démarche d'ampleur