

LA GESTION DES RISQUES DANS LA FONCTION PUBLIQUE

GESTION DE CRISE DANS UNE DIRECTION OU UN SERVICE

2^e édition

DÉFINIR LES RISQUES
CONCEVOIR SA PROPRE GESTION DU RISQUE
METTRE EN PLACE UNE STRATÉGIE
IMPLIQUER SON ÉQUIPE
GÉRER LES CRISES

La gestion des risques dans la Fonction publique

Collection « Agir face aux risques »

La gestion des risques dans la Fonction publique

Gestion de crise dans une direction ou un service

Auteur: Martial PRÉVALET

Édition 2020

© GERESO Édition 2017, 2020

Direction de collection: Catherine FOURMOND

Suivi éditorial et conception graphique: GERESO Édition

www.gereso.com/edition

e-mail: edition@gereso.fr

Tél. 02 43 23 03 53 - Fax 02 43 28 40 67

Reproduction, traduction, adaptation interdites

Tous droits réservés pour tous pays

Loi du 11 mars 1957

Dépôt légal: Mars 2020

ISBN: 978-2-37890-348-0

EAN 13: 9782378903480

ISSN: 2270-132X

ISBN numériques:

eBook: 978-2-37890-495-1

ePub: 978-2-37890-496-8

Kindle: 978-2-37890-497-5

GERESO SAS au capital de 160 640 euros - RCS Le MANS B 311 975 577
Siège social: 38 rue de la Teillaie - CS 81826 - 72018 Le Mans Cedex 2 - France

Dans la même collection :

- 365 risques en entreprise
- Comprendre les risques ressources humaines
- La fonction Risk Manager
- La gestion de crise en entreprise
- La gestion des risques en entreprise
- Le coût du risque
- Le facteur risque de l'entreprise
- Les risques opérationnels de l'entreprise
- Regards croisés sur la gestion des risques en entreprise
- Risques stratégiques et financiers de l'entreprise

www.la-librairie-rh.com

la librairie **RH**
by GERESO

Remerciements

À mon fils qui, tout au long de ses premiers mois de présence, m'a donné le rythme d'écrire ce livre, chaque matin, bien avant l'aube, à la faveur de ses biberons.

À ma compagne pour toutes les facilités qu'elle m'a apportées pour commencer, poursuivre et achever ce travail.

À Yves, qui m'a relu avec attention, corrigé et encouragé pour aller au bout.

Enfin à tous ceux qui ont, parfois à leur insu, participé à cet ouvrage en m'apportant des exemples, des conseils et leur vision du risque : Laurent, Lucie, Emilie, Yannick, les frères Loys et Hervé, Alain (Spinoza ne se cache pas au 1^{er} sous-sol !), une Fée, Christophe (tu as raison il n'y a pas de lien entre la qualité et le volume de travail), Valérie (qui lit ses courriels), ainsi qu'à celles et ceux qui ont eu, durant quelques minutes, une oreille attentive à mes questions.

Sommaire

Remerciements.....	5
Introduction.....	11
Chapitre 1 - Risque, manque de chance et réalité.....	15
Le risque vous attend.....	17
À votre niveau.....	19
Pour commencer sa démarche.....	22
Le management du risque.....	24
Pour commencer.....	26
Les freins.....	28
Collecter des informations.....	30
Dispositif de collecte de risques.....	33
Une organisation et des outils.....	36
Modifier les perceptions.....	37
Le paramètre humain.....	40
À l'échelle d'un agent.....	42
Faire progresser les personnes face au risque.....	44
La production de risques.....	46
Chapitre 2 - Concevoir sa gestion du risque.....	49
Se focaliser sur les risques moyens.....	50
Identifier les risques.....	52
Évaluer les risques.....	57
Évaluer sans coter.....	61
Imaginer des solutions.....	62

Exemples de cas réels	65
Les méthodes d'analyses	90
Arbre de défaillance	92
Arbre des causes	95
Analyse temporelle	97
Déterminer une occurrence.....	99
Combinaison et simultanéité	101
Rédiger le plan de gestion	103
La dérive	106
La fiche de risque	107
Les différents types de risque.....	115
Les risques inhérents au service.....	117
Les risques externes au service	119
Les risques du projet.....	121
Votre analyse du projet	123
Retour d'expérience	126
Prévention et protection des agents	128
Quels sont les risques corporels ?	131
Chapitre 3 - Stratégies de gestion de crise	135
Un travail en amont	138
Le déroulement d'une crise.....	141
Modifiez votre organisation.....	144
Crise = hautes tensions	149
La cellule de crise.....	151
Les signes précurseurs	157
Le diagnostic en période de crise	160
Élaborer une gestion de crise	164
Votre plan de gestion	167
Vivre la crise	173
Mettre en sécurité	174
Remettre en service l'activité	176
Communiquez !	179
Règles de communication de crise.....	182
Préparer votre communication	185
Communication et fin de crise	187

Conclusion.....	189
Bibliographie	191
Index.....	193
À propos de l'auteur	195

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^e siècle

on considérait encore la fatalité comme la cause de bien des maux, cela n'est plus tolérable à la fin du XX^e et encore moins avec la judiciarisation croissante au début du XXI^e. 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 Island¹ 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 démuni 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 possible de mettre en cause l'inspecteur du travail

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.

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 événement 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.

Il est accepté que le risque (criticité² 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.

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.

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.

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.