



Institut pour la **Maîtrise des Risques**
Sûreté de Fonctionnement - Management - Cindyniques

Groupe de travail « Incertitudes et décisions »

26 mai 2014, à Paris

La gouvernance des risques : comment prendre en compte les incertitudes

Risk Governance : Coping with Uncertainties

Compte rendu

INTRODUCTION

Dans son mot d'accueil, Marc LASSAGNE (Maître de conférences, Ecole Nationale Supérieure d'Arts et Métiers) rappelle que l'AFPCN et l'IMdR souhaitent contribuer à faire évoluer les connaissances dans le domaine des risques et de la décision pour l'action. A ce titre un groupe de travail commun a été créé en 2011. Ainsi, en décembre 2013 l'IMdR et l'AFPCN ont-ils organisé une journée d'études basée sur la pluridisciplinarité sur les « Événements rares mais à impacts considérables : qu'apportent aux praticiens les sciences de la décision ? ». Cette journée a fait l'objet d'actes disponibles sur le site internet de l'AFPCN <http://afpcn.org/wordpress/wp-content/uploads/2014/03/GTInc2013Actes.pdf>.

Il présente le programme de la matinée organisée autour d'Ortwin RENN (Professeur de sociologie de l'environnement et de l'évaluation de l'impact des technologies à l'Université de Stuttgart) et ses problématiques de recherche. En prenant appui sur son ouvrage « *Risk Governance : Coping with Uncertainty in a Complex World* », Ed. Earthscan, Jan 2008, Ortwin Renn, chercheur de renom, vient partager sa longue expérience de théoricien du risque dans la mobilisation des concepts majeurs du risque dans les sciences sociales, les sciences naturelles et les sciences de l'ingénieur. Ortwin Renn

doit parler du passage de la notion de management du risque à la notion de gouvernance du risque et évoquer les nouvelles formes de risques auxquels font face nos sociétés (post) modernes. Il abordera aussi les risques systémiques avec un haut degré de complexité, d'incertitude et d'ambiguïté et les risques pouvant avoir des répercussions significatives sur les domaines technique, financier, économique, social et environnemental. Il a publié divers ouvrages portant sur la problématique de la perception des risques à celle de la gouvernance des risques.

Marc Lassagne introduit ensuite cette matinée sur la gouvernance des risques, la gestion des risques du point de vue de diverses parties prenantes et la gestion de l'incertitude et l'ignorance. Pour cela trois intervenants sont invités à mettre en perspective l'intervention d'Ortwin Renn par les problématiques françaises.

En raison de problèmes indépendants de sa volonté, Ortwin Renn n'arrive qu'en milieu de matinée, ce qui oblige à revoir l'ordre des interventions et à débiter par la table ronde.

Les présentations des intervenants sont disponibles sur les sites de l'AFPCN et de l'IMdR :

<http://afpcn.org/recherche-et-expertise/expertise-et-modelisation/incertitudes-et-decisions/>

http://www.imdr.fr/modules/tpl_infos.php?id=547

TABLE RONDE

- Un représentant de collectivité territoriale, Patrick Lions, Communauté de l'agglomération havraise (CODAH).
- Un représentant d'entreprise, Emmanuel Arbaretier, Airbus Group, Apsys.
- Un représentant d'établissement de recherche et d'expertise, Régis FARRET, INERIS.

PATRICK LIONS

Patrick LIONS a organisé son intervention autour de quatre questions à Ortwin RENN.

1) Les politiques ne gèrent pas le risque qu'objectivement ; ils doivent aussi le gérer subjectivement. C'est à dire qu'ils doivent gérer les craintes (exemple: la vaccination). On pense que les autorités doivent tout faire alors que chacun a un pouvoir d'action à son échelle. Patrick LIONS revient sur l'importance d'associer prévention et précaution.

" Ne serait-il pas souhaitable de développer et de promouvoir un principe de sécurité en situation d'urgence? Ce serait une alternative de nature à rassembler les individus autour d'une cause : leur survie immédiate. Elle passerait par une nécessaire démonstration de la légitimité des autorités en charge des secours et corrigerait peut être cet effet inapproprié du principe de précaution sans le remettre en cause puisque ce principe de sécurité interviendrait au-delà de son champs d'application."

2) La communication. "La relation publique de crise" (Heiderich et Maroun, 2014) nouvelle approche structurelle de la communication en situation de crise. Cette notion repose sur quatre étapes et nécessite une autorisation d'exercer par le corps social. Les étapes :

- prendre en compte les oppositions et les rejets
- légitimer
- crédibiliser
- créer de la confiance

Il ne peut pas y avoir qu'un seul acteur pour la crédibilité, parler d'une seule voix. C'est indispensable pour convaincre les populations de s'auto-protéger. Il faut donc se faire connaître, créer de la confiance et utiliser pour cela les médias sociaux au préalable. La communication de crise n'est pas le fait d'un seul acteur, mais d'un ensemble d'acteurs avec de multiples informations qu'il est nécessaire de réunir et d'unir pour créer une relation publique de crise. Exemples des travaux menés par le CEPRI (Centre Européen de prévention de Risque d'Inondation) (adaptation comportementale des citoyens) et de la Croix Rouge (autoprotection).

"Est-ce que cette approche est intéressante parce qu'elle crée un continuum que l'on appelait traditionnellement l'information préventive des populations? Relativement peu efficace du fait de son organisation balistique (on lance l'information à la population sans savoir comment elle l'a reçue)."

3) Le traitement des crises. Traiter la crise c'est s'adapter à tout moment pour maintenir les compétences, travailler de manière pluridisciplinaire et associer l'organisation de gestion d'urgence et le traitement de la crise. Ce traitement s'organise en fonction de la fréquence et de la gravité d'un évènement, en quatre niveaux :

- Accident individuel, fréquent. On a à faire à des événements nécessitant une réactivité des services voire un changement de priorité dans les actions courantes. Il faut être en veille, réactif et adaptable.
- Risque moyen occasionnel pour lesquels des procédures adaptées sont nécessaires (exemple accident autoroutier). C'est le domaine de la planification opérationnelle. Il faut savoir décider à temps.
- Accident collectif grave, rare, évènement majeur. On entre dans une situation de crise nécessitant une capacité immédiate de réaction. Il est impératif de fonctionner en réseau avec de multiples acteurs et le retour d'expérience d'autres événements est indispensable.
- Crise catastrophique, évènement extrême, chaos (Fukushima). Implique une situation de rupture dans l'organisation. Redéploiement stratégique. Nécessite une restructuration. Exemple de l'aéroport de la Nouvelle Orléans (Lagadec) : Lieu d'accueil après Katrina, mais très vite des problèmes ont été rencontrés car il s'agit d'une situation inhabituelle.

Le politique ne devrait pas seulement se concentrer sur les grandes évènements, même les petits évènements sont importants pour la gestion de crise.

"L'idée que le travail de préparation est obligatoire à chacun des niveaux. Trop souvent on entend dire qu'il faut se préoccuper des grandes crises majeures. Il serait trop dangereux de se passer du travail nécessaire pour gérer les 3 premiers niveaux. La catastrophe est difficilement imaginable. On travaille beaucoup sur la modélisation des aléas mais pourquoi pas sur les conséquences et les retours d'expériences ? "

4) Gouvernance, problématique de la région havraise. Suite à AZF, la loi Bachelot prône la protection par l'éloignement ou la protection du bâti par PPRT. L'enjeu est de développer économiquement une région et que cela soit compatible avec un haut niveau de sécurité. Les PPRT peuvent être donc des atouts du développement. Le Havre dispose d'un outil de gouvernance locale : Structure de Gouvernance Locale de Réponse Collective, une plateforme de gouvernance collective. A n'importe quelle échelle de gouvernance on peut gérer les risques (programme des Nations Unies pour l'environnement): "Awareness and preparedness for emergencies at local level". La plateforme permet de mêler le public et le privé.

Question de Marc Lassagne

- Intéressante présentation car face aux incertitudes, on se pose la question de la logique de l'action. Comment est-ce qu'on va gérer la crise alors qu'on ne sait pas ce qui va se passer ?
- Comment s'articule la micro gouvernance à l'échelle locale avec les autorités environnantes ? Si la crise dépasse le territoire d'actions de la structure ?

Réponse de Patrick Lions

- Mise en place d'une structure permettant la mise en commun de la connaissance et de la gestion des risques. Cela ne se fait que s'il y a une coordination avec les services de l'Etat. Il faut une évolution parallèle entre le PPRT et les actions locales. La structure GIP (Groupement d'Intérêt Public) est donc indispensable.

Remarque de Régis Farret

Deux éléments appréciés:

- L'approche PPRT est fondamentale et illustre l'évolution de la société. L'entreprise doit se rendre compte qu'elle est entourée et les élus doivent prendre en compte les aspects techniques).
- Allers-retours permanents entre la technique et la prise de décision. La technique de connaissance et le mode de gouvernance. Les techniciens ont à de plus en plus à coeur de faire des outils qui soient compréhensibles par tout le monde. Créer une culture commune.

"C'est dans la crise qu'on avance".

Remarque d'Emmanuel Arbaretier

Pour les entreprises, il y a deux aspects :

- Les entreprises dont l'activité présente des risques pour l'environnement et les populations. Par conséquent ces entreprises vont mettre en place des plans de précaution, prévention et protection. Encadré par un référentiel normatif.
- Les entreprises qui sont soumises aux risques vis à vis desquels elles doivent se protéger, en résonance avec des risques qui menacent la population. Pas vraiment encadré par un référentiel. L'entreprise doit donc développer ses propres réactions.

Question de la salle

- Opérabilité du système, exercices pour vérifier le système ?
- Associer la population à la connaissance de ce dispositif. Est-ce qu'il est prévu de mettre en place quelque chose pour les tenir au courant ?

Réponse de Patrick Lions

- Un exercice par an par entreprise. Elles ont fait un plan de protection du personnel.
- Nouvelle politique publique d'information des populations autour de l'auto-protection, en effet le temps que les secours arrivent il faut parfois se débrouiller seul ou avec ses voisins.

Question de la salle

Puisqu'il faut centrer la réponse à la crise sur le citoyen. N'a-t-on pas une dimension culturelle forte, en France, qui est justement l'attente de la réponse étatique? Ne pourrions-nous faire des comparaisons avec d'autres cultures (ex: Japon à la pointe technologique ; l'Afrique où le premier sauveteur est le voisin)?

Répons de Patrick Lions

Aujourd'hui en France, les premières minutes, il n'y a personne (ex: AZF). Il y a une prise de conscience ces dernières années. Réussir à rendre active la population. Expérience d'Orléans, où l'ensemble du personnel est formé au risque d'inondation.

REGIS FARRET

Voici les questions posées par Monsieur Farret. Il y a différents types de risques et donc différents impacts.

Un des paramètres intéressants des impacts est la temporalité: les impacts à court ou long terme. Il y a ce qu'on doit gérer tout de suite et ce qu'on doit gérer pour le futur.

Qu'est-ce que le risque ? Quelle probabilité ? Quelles sont les conséquences ? Quelle confiance a-t-on dans le résultat final ? D'où la notion d'incertitudes. La Norme ISO 31000: "Le risque c'est l'incertitude dans l'atteinte d'un objectif (exemple de sécurité)". Ce qui apporte une vision beaucoup plus globale du risque. La norme ISO insiste sur le fait qu'il faut communiquer avec les différentes parties prenantes.

Incertitudes : à la fois sur les connaissances mais aussi sur les données d'entrée. Par conséquent, comment faut-il communiquer l'incertitude ? Doit-on et dans quelle mesure doit-on transmettre une incertitude ?

Gouvernance et perception sociétale. En amont, la perception sociétale est définie par un seuil d'acceptabilité et en aval on l'apprécie au cas par cas. La gouvernance, est-ce une question de philosophie, de société, une question de moyens ?

Concertation : on apprend des crises par des retours d'expérience, mais cette pratique n'est pas assez généralisée.

En conclusion, il est indispensable de travailler sur les retours d'expérience, de se confronter à ce qui fonctionne ou non pour s'enrichir et apporter les améliorations nécessaires aux dispositifs.

Question de Marc Lassagne

- On sait qu'on a un modèle faux. Mais vaut-il mieux en avoir un faux que pas du tout ? Des modèles simples ont au moins le mérite d'être compréhensibles et transparents. L'important est surtout de ne pas dissimuler qu'on ne sait pas tout.
- Est-ce que les moyens ne contraignent pas aussi le format du débat ? Quel public touche-t-on ?

Réponse de Régis Farret

"C'est une question que je pose, je n'y réponds pas".

Il faut faire confiance à l'expert mais ne pas hésiter à le challenger.

George Box (Statisticien) : "Tous les modèles sont faux, mais certains sont utiles". Il faut savoir utiliser les résultats avec leurs incertitudes.

Remarque de la salle

- Quels sont les cheminements que l'on peut trouver en sachant que l'on va croiser des dangers sur ce chemin ? La population augmente, les sites s'occupent, il y a des nouvelles technologies de communication. Un territoire doit penser au futur.
- Les nouvelles techniques de communication changent tout. Il s'agit d'un tournant révolutionnaire, en effet toutes les informations sont disponibles, y compris les incertitudes.
- La notion de valeur. Les critères représentent des valeurs, des notions fondamentales qui guident les réactions. Les désastres permettent de révéler les valeurs des gens, la solidarité.

Remarque de Patrick Lions

Il faut prendre en compte les temporalités de chaque partie prenante, en effet les élus raisonnent à court terme 5 ou 6 ans (temps du mandat), le temps de l'industriel

Comment former les personnels qui doivent mettre en place les règlements?

Question de la salle

Comment construire la confiance dans la parole de l'expert? C'est là l'incertitude la plus grande dans l'utilité sociale de l'expert. L'expert doit apporter les limites de sa propre expertise.

Réponse de Patrick Lions

Dans le débat public, la population ne demande pas d'informations vulgarisées mais au contraire qu'on lui transmette le degré de connaissances des experts pour l'aider à augmenter son niveau de connaissances pour pouvoir comprendre les débats des experts et se construire sa propre opinion.

(Ortwin Renn est arrivé)

EMMANUEL ARBARETIER

Petites et Moyennes Entreprises (PME) doivent gérer un bon nombre de risques qui constituent une menace pour eux.

Dans quelle mesure votre approche du risque peut être appliquée aux PME ?

Risque: construction mentale, prise de conscience.

PME: rapport coût-efficacité, rentabilité. Processus de gestion efficace des risques. Centralisation de la décision, interne, externe.

Réponse d'Ortwin Renn

Votre question est: Devrions-nous avoir un système sophistiqué ou un cadre simplifié ? il est nécessaire de se poser plusieurs questions et de différencier chacune des étapes

Que construisons-nous ? A quel risque voulons-nous faire face ? Quels sont les objectifs que nous devons atteindre ?

Par ailleurs, il est indispensable d'analyser le type d'organisation et la structure. Tout dépend beaucoup du contexte dans lequel nous évoluons, de la taille de l'entreprise. En effet, la direction ne peut pas être la même pour les tailles de grandes compagnies. Vous pouvez prendre une décision consensuelle dans une entreprise de 12 personnes mais il serait très difficile dans une grande entreprise.

Il est nécessaire de connaître et définir les incertitudes car cela permettra d'établir le plan de gestion : simple risque => gestion, risque complexe => robustesse, de grandes incertitudes => réduire la vulnérabilité, accroître la résilience.

ORTWIN RENN

Comment traiter l'incertitude dans la gestion des risques ? Comment voulez vous faire face aux risques ? Trois défis sont identifiés pour une meilleure connaissance des risques.

- Complexité : La complexité implique toujours la modélisation. La complexité de l'évaluation. La prise de décision rapide est plus importante que la bonne décision. Les gens peuvent comprendre l'incertitude et nous sommes habitués à composer avec la complexité, nous y sommes confrontés tous les jours.
- L'incertitude : résultat aléatoire, induit des variations entre individu cible. Il y a des millions de choses que nous ne pouvons pas calculer. Mais nous pouvons nous préparer et anticiper. Nous devons être prêts pour une occurrence non prévue. Qu'est-ce qui va nous affecter? Ne pas sous-estimer le risque. Personne n'est préparé à des événements rares (ex: rupture d'une conduite dans le golfe du Mexique) en raison de la très faible probabilité d'occurrence. Il n'est pas certain que nous pouvons tous les calculer ou les imaginer, mais il y a des événements imprévus qui vont arriver et nous devons être sûrs que nous serons en mesure d'y faire face. Ils sont difficiles à atténuer, mais nous devons trouver une solution pour faire face à ces événements.
- L'ambiguïté : L'ambiguïté dans l'interprétation des résultats. les gens peuvent comprendre des choses différentes dans un même résultat. Dans la gestion du risque classique, il est important de voir qu'il y a des risques différents, tous reliés entre eux.

Processus de gouvernance. Quatre éléments principaux :

- Cadrage. Où mettre nos frontières ? nos limites ? Il est important de penser à définir l'ensemble du problème ? Exemple : Les OGM et le risque pour la santé, mais pas seulement, quels autres risques ?
- Modélisation mathématique.
- Évaluation. Quel est le risque acceptable ? Même s'il existe une incertitude, sommes nous autoriser à réglementer ?
- Parties prenantes. Les parties prenantes sont importantes en cas d'incertitude. Elles sont nécessaires pour négocier et partager les connaissances et savoirs faire. Il est nécessaire d'ouvrir les débats à l'ensemble des parties prenantes.

Complexité, l'incertitude et l'ambiguïté sont de très bons outils pour décrire et analyser les risques.

Remarque de Marc Lassagne

Nous avons besoin de bonnes interactions entre les différentes échelles de gouvernance.

Question de Régis Farret

Pensez-vous qu'il existe une complexité sociale ou un malentendu face à la multiplicité des scénarios et à leurs définitions ?

Réponse d'Ortwin Renn

Les scénarios nous fournissent une image qui rend l'inimaginable possible. De nombreuses personnes comprennent mal la définition de ces scénarios, les résultats mais aussi la prévision.

Question de la salle sur le changement climatique.

Réponse d'Ortwin Renn

Le GIEC tente de faire une évaluation des risques plutôt que définir un système de précaution.

Question de la salle

Lequel est le plus important, devrions-nous nous concentrer sur l'incertitude, l'ambiguïté ou la complexité?

Réponse d'Ortwin Renn

Nous devons caractériser la situation sur les trois niveaux.