

Recensions

213 Les politiques du risque

Olivier Borraz

Par Dolorès Grossemy

216 Fundamentals of Risk Management for Accountants and Managers: Tools and Techniques

Paul M. Collier

Par Julie Maude Normandin

219 The Failure of Risk Management: Why It's Broken and How to Fix It

Douglas W. Hubbard

Par Benoît Rigaud

221 Risk Management in Post-Trust Societies

Ragnar E. Löfstedt

Par Rodrigo Naranjo Galves

LES POLITIQUES DU RISQUE

De **Olivier Borraz**, Paris, Presses de Sciences po, 2008, 294 p.

Avec son ouvrage *Les politiques du risque*, Olivier Borraz contribue d'une manière originale et pertinente à l'analyse du processus de construction et de gestion des risques collectifs liés à la santé et à l'environnement. Son objectif est de comprendre « qu'est-ce qui fait risque », c'est-à-dire pourquoi une activité donnée se trouve qualifiée de risque et comment dès lors elle est gérée par les pouvoirs publics. Au-delà du processus de qualification et de construction des risques collectifs, Borraz s'interroge sur la capacité de l'État à assurer la sécurité de la population malgré la multiplication des menaces.

À l'appui de sa démonstration, l'auteur s'intéresse principalement aux deux cas empiriques que sont l'épandage de boues d'épuration urbaines et l'implantation des antennes relais de téléphonie mobile même si d'autres champs d'investigation – comme la sécurité alimentaire – sont considérés. Ces cas d'espèce lui permettent d'illustrer concrètement les étapes successives de la qualification et de la gestion des risques : l'émergence, la montée en généralité, la prise en charge et la réduction du risque.

Selon lui, la qualification de risque n'est pas due aux propriétés d'une activité ou à ses effets, pas plus qu'elle n'est le résultat d'un processus purement technique ou scientifique ou encore le fait de perceptions sociales; elle est le produit d'un

processus conflictuel au cours duquel une activité se voit dotée progressivement de multiples incertitudes, lesquelles justifient que cette activité soit qualifiée de risque ce qui autorise ensuite sa prise en charge par les pouvoirs publics.

L'ouvrage comprend deux grandes parties. Dans la première, Borraz décrit le processus de construction sociale et politique du risque collectif par lequel une activité extraite de son contexte d'origine et projetée dans un univers controversé acquiert la qualification de risque. Dans la seconde, il montre comment les pouvoirs publics s'y prennent pour rendre une activité gouvernable lorsqu'ils se heurtent à des incertitudes potentiellement déstabilisantes.

L'auteur analyse d'abord les deux dimensions initiales du processus d'extraction, à savoir la perte de familiarité et l'organisation d'un mouvement social, ou comment une activité familière en vient à soulever des interrogations, des inquiétudes et à devenir un objet d'incertitude, suscitant une première forme d'organisation sociale qui entreprend de détacher l'activité de son environnement, de la rendre visible pour la rendre contestable. Dans cette perspective, il détermine les événements déclencheurs de la perte de familiarité et explique comment ceux-ci retirent à certaines activités leur caractère évident pour en faire des phénomènes porteurs d'étrangeté ou de nouveauté.

Dans la continuité, Olivier Borraz décrypte les trois conditions qui vont structurer l'organisation d'un mouvement social de contestation. L'activité doit refléter un aspect important de la vie de la communauté, révéler des situations contrastées sur le plan social et constituer une activité sur laquelle les membres de la communauté peuvent agir. La dynamique protestataire dépendra ensuite autant de l'accès à l'information et de sa mise en forme que des efforts entrepris pour élargir la base, c'est-à-dire la recherche d'alliés.

Pour clore la première partie, Borraz précise que l'extraction d'une activité de son cadre d'origine n'est pas une condition suffisante pour qu'elle puisse être qualifiée d'emblée de risque. L'activité demeure inscrite dans des rapports de force locaux et c'est la dynamique conflictuelle qui va la faire accéder à un niveau de généralité plus élevé. Il aborde la politisation de l'antagonisme sous trois angles : la capacité des organisations à amplifier les incertitudes caractérisant l'activité et à en forcer l'inscription au calendrier politique pour contraindre les pouvoirs publics à reconnaître l'existence d'un risque, les enjeux autour desquels se déploie la controverse, à savoir la qualité, la propriété et la mesure du risque, et enfin les formes qu'adopte la controverse.

Olivier Borraz entame la deuxième partie de son ouvrage par une analyse détaillée des formes et des incidences du recours par les pouvoirs publics à l'expertise scientifique. Il met en évidence les spécificités du processus d'expertise en France – dans le cadre de la sécurité sanitaire – lequel témoigne d'une approche restrictive qui ne prend en compte que les incertitudes susceptibles d'être converties en risques et « nie » toutes les autres incertitudes qui ont participé à l'émergence du risque. Ainsi, contrairement à d'autres administrations, la création d'agences de sécurité sanitaire ne repose pas en France sur la distinction entre évaluation et gestion des risques, mais sur une seconde distinction, moins formalisée, entre les fonctions d'estimation du risque et les fonctions d'évaluation *stricto sensu*. L'auteur s'arrête ensuite sur les

paradoxes de ce qu'il appelle la « procéduralisation » de l'expertise qui conduit à ce que les agences sanitaires n'ont d'autre utilité que politique quand elles ont été mises en place pour éviter la réplique de crises antérieures (sang contaminé, amiante ou vache folle) et pour restaurer la capacité de l'État à protéger la sécurité de la population. Selon lui, les agences de sécurité sanitaire servent d'explication naturelle des crises : toute crise, ou dysfonctionnement, est analysée à la lumière des principes (transparence, indépendance, excellence) qui gouvernent la composition et les modalités de travail des agences et ne saurait avoir d'autres causes qu'une défaillance de l'un ou de l'autre de ces principes, quand bien même il existerait des facteurs permettant de rendre compte de cette défaillance. Cette approche permet ainsi à l'État de préserver sa capacité à protéger la sécurité de la population et à se protéger contre toute mise en cause de sa responsabilité. En outre, l'espoir de rendre l'expertise moins technocratique par l'intermédiaire des agences s'est dissipé, car dans les faits celles-ci tendent rapidement à reproduire des mécanismes bureaucratiques et à se transformer en bureaucratie de second rang notamment en raison de l'effet des procédures de contrôle et d'audit de leur administration de tutelle. Loin de favoriser une évolution vers la démocratie sanitaire, le modèle adopté par ces agences renforce l'expertise technocratique.

Borraz insiste sur le paradoxe du recours à l'expertise scientifique qui, loin d'affaiblir la décision politique, contribue au contraire à la renforcer. Si la manifestation de la science participe à une réaffirmation du politique, c'est selon lui parce qu'en créant un élément de fixation tout en maintenant dans l'ombre les autres dimensions de la décision (comme les enjeux économiques, politiques et sociaux), l'expertise scientifique permet aux pouvoirs publics de privilégier la gestion du risque politique, lequel sera évalué à partir de deux mécanismes complémentaires : le risque perçu¹ et le biais de négativité². Trois études de cas (la téléphonie mobile, le vaccin contre l'hépatite A et la sécurité alimentaire) donnent à l'auteur l'occasion de démontrer que les décisions des pouvoirs publics se fondent d'abord et presque exclusivement sur l'évaluation du risque politique et que c'est cette dernière qui les conduit à suivre ou non la position des experts. Il constate que le nouveau dispositif de sécurité sanitaire mis en place en France remplit avant tout un objectif de « relégitimation » de l'intervention des pouvoirs publics.

Toutefois, selon l'auteur, l'intervention de l'État n'épuise pas la question, car en rendant le risque gérable, elle ne répond pas aux multiples incertitudes à l'origine de la qualification d'une activité en risque. Borraz s'intéresse donc à la prise en charge de la gestion du risque par les acteurs non étatiques (entreprises, collectivités locales et associations) de plus en plus présents tant dans la production de connaissances que dans l'élaboration et la mise en œuvre de règles comme le révèlent les exem-

¹ C'est-à-dire la manière dont les pouvoirs publics se représentent la perception des risques par la population (et non cette perception proprement dite).

² Le fait pour les décideurs politiques de redouter plus d'être blâmés pour les conséquences négatives de leurs décisions que d'être crédités des conséquences positives de l'action. Ce biais les conduit à anticiper une remise en cause politique ou judiciaire ou une déstabilisation politique, économique ou sociale dès lors que le risque perçu leur semble élevé.

ples de l'épandage de boues d'épuration urbaines et l'installation des antennes relais téléphoniques. Pour Borraz, le répertoire du risque participe d'une évolution dans laquelle l'État fixe les grands objectifs, propose des cadres d'action, assure des missions d'alerte et délègue à des acteurs non étatiques le soin d'agir concrètement. Cette position s'explique par le souci de déléguer les responsabilités et les éventuelles remises en cause, mais aussi par un manque de ressources et un déficit de connaissance. L'auteur relève que la France est encore à ce chapitre dans une position intermédiaire entre une reconnaissance officielle de cette réalité qui appellerait un réajustement du rôle de l'État et une posture dans laquelle l'État continue de prétendre avoir la capacité de protéger la population contre toutes sortes de risques.

En conclusion, Olivier Borraz voit se dessiner derrière un discours étatique qui continue de revendiquer le monopole de la sécurité, un nouveau système de gouvernance des risques où l'État est moins un ordonnateur qu'un régulateur qui pilote et surveille les acteurs non étatiques sans que cette évolution contribue pour autant à la démocratisation des modes de production et de mise en œuvre des règles.

Au terme de cet ouvrage, on comprend que pour son auteur, l'incertitude est devenue le risque. Par ailleurs, au-delà de la description du processus de construction des risques collectifs, Olivier Borraz a su parfaitement défendre la thèse selon laquelle la notion de risque est davantage qu'une qualification ou une catégorie de gestion. Elle est un bon marqueur des transformations de l'action publique.

Par DOLORÈS GROSSEMY,

Agente de recherche à l'École nationale d'administration publique du Québec

FUNDAMENTALS OF RISK MANAGEMENT FOR ACCOUNTANTS AND MANAGERS: TOOLS AND TECHNIQUES

De **Paul M. Collier**, Oxford, Butterworth-Heinemann, 2009, 285 p.

Si les risques ont toujours influencé le comportement des organisations, ces dernières doivent désormais leur accorder une attention de plus en plus fine en raison des interdépendances et de la complexification de l'environnement. Dans son ouvrage intitulé *Fundamentals of Risk Management for Accountants and Managers: Tools and Techniques*, Paul M. Collier propose une approche holistique qui sollicite la participation des hauts dirigeants pour discuter de la gestion du risque d'entreprise. Son objectif est de décloisonner la réflexion sur les risques des domaines de spécialité pour considérer ces défis en fonction d'un raisonnement stratégique pour l'ensemble d'une organisation.

Pour présenter son approche qu'il désigne sous le vocable de gestion du risque d'entreprise (*enterprise risk management*), Collier divise son ouvrage en quatre sections. Il introduit d'abord de manière générale la gestion des risques en définissant au préalable certains concepts et souligne au passage l'importance des risques pour

la gouvernance des entreprises, des organismes publics et des organisations sans but lucratif. Dans une deuxième partie, l'auteur explicite la structure de la gestion du risque d'entreprise en précisant les étapes nécessaires pour mettre en œuvre l'approche qu'il préconise. Par la suite, la troisième section fait un tour d'horizon de l'organisation en décrivant les types de risques auxquels sont exposés les entreprises et les secteurs d'activité. Enfin, la quatrième section suggère des pistes de réflexion et des techniques pour garantir une application adéquate de l'approche proposée.

D'entrée de jeu, Paul M. Collier réitère la définition usuelle du risque, c'est-à-dire la somme des probabilités et des conséquences d'un événement, le tout généralement évalué quantitativement, mais pouvant également faire l'objet d'analyses qualitatives. Pour une organisation, les risques correspondent le plus souvent à des dangers, mais ils peuvent en outre se traduire en de nouvelles possibilités susceptibles d'influer sur l'atteinte des objectifs stratégiques, opérationnels et financiers. Dans le cas des entreprises privées, le mode de gouvernance adopté aura une incidence sur les fonctions de la haute direction, sur les buts visés et conséquemment sur la conceptualisation des risques. Deux orientations sont possibles, soit le modèle de gouvernance le plus courant axé sur la recherche de résultats dans l'intérêt des actionnaires, ou encore un mode de gestion qui tient compte de l'ensemble des parties prenantes. Quant au secteur public, les enjeux de gouvernance diffèrent du privé puisque les questions abordées concernent le choix des objectifs selon l'intérêt général, la mise en œuvre et les moyens utilisés, les normes d'équité et de probité, ainsi que les relations avec les multiples partenaires. Les organisations sans but lucratif révèlent également des singularités de gestion, notamment en raison de leurs ressources limitées et bénévoles. Ces distinctions entre les modèles de gouvernance devront être prises en ligne de compte lors de l'examen du processus de gestion des risques.

Pour la présentation de son approche, l'auteur expose les principes qui sous-tendent la gestion du risque d'entreprise. Ce modèle rejette la perception négative des risques et la gestion en silos pour prescrire une gestion stratégique des avantages et des inconvénients des risques de manière à atteindre les objectifs de l'organisation. En ce sens, l'entreprise doit se questionner sur les présuppositions de son modèle d'affaires, envisager des scénarios hypothétiques et déterminer les réponses possibles aux risques. Cette approche tente de concilier le besoin d'atténuer les menaces avec la recherche de la performance.

Toujours dans la deuxième partie de son ouvrage, Paul M. Collier décrit les principales étapes de la démarche de gestion du risque d'entreprise. D'abord, il discute des défis de la catégorisation des risques. Tout en énumérant plusieurs typologies développées par des chercheurs et des organisations internationales, l'auteur recommande aux entreprises de regrouper les risques selon leurs besoins de manière à permettre une appropriation de la gestion des risques. Ensuite, il leur conseille de mener une réflexion sur leur « appétit³ », leur perception et leur tolérance quant aux risques. Elles pourront ainsi évaluer comment ces éléments influencent leur culture organisationnelle et leur mode de gestion. Par la suite, les étapes de l'identification, de la description, de l'estimation, de l'évaluation, du traitement et de la gestion de

³ L'appétit du risque correspond au niveau le plus élevé des risques jugé acceptable par la direction.

l'information sur les risques sont présentées succinctement à tour de rôle. Pour chacune des phases, Collier attire l'attention sur certains outils méthodologiques. Le dernier chapitre de cette section souligne l'importance d'inclure tous les niveaux hiérarchiques de l'organisation. Les dirigeants, de même que les comités de contrôle et d'audit, assument bien sûr des responsabilités bien particulières pour mener à bien le processus de la gestion des risques.

Comme l'indique le sous-titre du document, *Tools and Techniques*, la majeure partie du livre est consacrée à la description d'instruments de gestion des risques. L'auteur résume un large spectre d'outils en abordant le sujet du rapport financier, du processus décisionnel, des systèmes d'information sur les risques, du plan de continuité des activités et des assurances. Il s'attarde également sur certains types de risques qui ont trait à la santé et à la sécurité au travail, aux risques d'affaires, à la gestion de projet, à la fraude et au vol, au milieu bancaire, au crédit, ainsi qu'aux changements environnementaux et de réglementation. L'objectif à l'origine de cette section est de susciter une réflexion sur l'utilité et la cohérence de ces outils au sein d'un plan global de gestion des risques d'entreprise.

Au fil des trois derniers chapitres, Paul M. Collier dresse le bilan du processus et des questions à considérer pour s'assurer de l'effectivité de la mise en œuvre d'une telle démarche de gestion des risques. Son approche se concentre sur les audits internes et externes. En guise de conclusion, il exprime sa confiance quant au développement et à l'utilisation future de ce modèle de gestion, soulignant que sa spécificité réside dans l'intégration de la gouvernance, du risque et du contrôle dans un seul cadre.

En somme, cet ouvrage renferme les fondements d'une nouvelle approche de gestion des risques qui s'apparente à celle mise de l'avant par quelques comités, comme le Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission aux États-Unis. Malgré les apparences, il ne se limite pas à la présentation de formules simples pour réussir une bonne gestion des risques. En fait, le professeur de comptabilité de gestion de la Monash University (Australie) s'efforce de soulever les enjeux pertinents sur lesquels les gestionnaires doivent se pencher pour effectuer une gouvernance des risques. Il est également possible de comprendre les influences théoriques de l'approche proposée, notamment par les références aux auteurs reconnus du domaine comme John Adams, Ulrich Beck, Mary Douglas et Aaron Wildavsky. La dimension pratique de ce livre demeure cependant prédominante. Pour illustrer certaines situations et stimuler la réflexion, l'auteur fait référence à de nombreux cas britanniques et américains de gestion de risques qui ont souvent retenu l'attention des médias internationaux. Le public cible est formé des gestionnaires et des étudiants désireux de se familiariser avec les dimensions stratégiques et techniques de la gestion des risques.

Par JULIE MAUDE NORMANDIN,
Étudiante au doctorat à l'École nationale d'administration publique du Québec

THE FAILURE OF RISK MANAGEMENT: WHY IT'S BROKEN AND HOW TO FIX IT

De **Douglas W. Hubbard**, Hoboken, John Wiley and Sons Inc, 2009, 304 p.

Écrit dans l'urgence afin d'éclairer l'effondrement généralisé et sans précédent des systèmes de gestion des risques financiers au cours de l'année 2008, *The Failure of Risk Management* incarne particulièrement bien l'approche pragmatique de la gestion des risques. Il ne s'agit pas en effet dans ce livre d'analyser les pendents culturels des dispositifs de gestion des risques, mais de répondre à la question que tout gestionnaire devrait se poser à propos de ces dispositifs : *How do I know it works?* (p. 13), ce qui implique de critiquer ses propres processus d'identification, de mesure et d'atténuation des risques.

Pour Hubbard, la proportion de gestionnaires qui se dotent d'un processus réellement efficace de gestion des risques est très faible. En fait, pour cet expert qui cumule plusieurs années de consultation dans divers secteurs d'activité aux États-Unis, les dispositifs de gestion des risques sont, dans le meilleur des cas, inutiles ou, au pire, contre-productifs. Il est particulièrement mordant lorsqu'il énumère les manipulations auxquelles la plupart de ses homologues consultants en gestion des risques se livrent pour vendre leurs services (p. 70-71 et 151). Pour lui, les nuisances de ces consultants qui se disent spécialistes de la gestion des risques sont d'autant plus graves que paradoxalement les entreprises les plus exposées sont les moins bien rémunérées (p. 174).

Comment sommes-nous arrivés à une situation aussi peu reluisante alors que l'actualité nous offre chaque jour, en passant du terrorisme aux pollutions industrielles majeures, de nombreux exemples de défaillances de nos systèmes de gestion des risques? D'abord, selon Hubbard, cette situation découle d'une mauvaise compréhension de ce qu'est le risque (p. 91). Pour lui, la notion de risque suppose qu'il soit possible de mesurer la probabilité d'une perte. S'il est impossible de déterminer les pertes ou les gains éventuels, on devrait parler plutôt d'incertitude. De plus, le risque n'est pas uniquement le résultat de la survenue d'un événement identifiable (*discret event*); il peut également être le produit de pertes continues. À partir de cette définition du risque, il égrène ensuite les trois raisons de la crise de la gestion des risques (p. 17) en offrant des pistes de solution pour la dépasser.

Premièrement, le principal défaut des systèmes de gestion des risques est de ne pas mesurer les risques. Selon Hubbard, les arguments selon lesquels un domaine donné est trop spécifique ou que l'on dispose de trop peu de données pour mener une étude quantitative des risques seraient des faux-fuyants. Pour l'auteur, la mesure des risques (la détermination de probabilités) équivaut à réduire l'incertitude sur la base d'observations (p. 226). Mais, dans le cas d'un événement qui ne s'est jamais produit, comment calculer la probabilité de sa survenue alors qu'on n'a pu l'observer? Hubbard répond à cette objection en mobilisant une approche systémique : il est possible de mesurer le risque de ce type d'événement sur la base des probabilités relatives à la défaillance de chacun des éléments du système à l'étude (p. 142). Cela

suppose également de construire un modèle quantitatif en fonction des principes de ce que Hubbard appelle l'*Applied Information Economics*. Cette méthode d'aide à la décision est une synthèse de différentes avancées de l'analyse quantitative, telles que la *Modern Portfolio Theory* et les méthodes Monte Carlo. Pour Hubbard, il s'agit de maximiser l'utilité de chaque donnée relative au système de gestion des risques grâce au discernement de l'ensemble des scénarios possibles en fonction d'un certain nombre de facteurs et dans un intervalle de confiance satisfaisant (généralement 90 %). Pour cela, il utilise des logiciels de traitement de données qui lui permettent de produire des représentations graphiques des scénarios qui maximisent les gains et minimisent les risques. L'objectif de Hubbard n'est pas de faire du lecteur un expert de l'utilisation de ces outils⁴, mais plutôt de le convaincre que cette approche quantitative des risques est la plus pertinente et la plus efficace. Sur ce point, *The Failure of Risk Management* est une belle réussite étant donné que l'auteur montre le caractère dynamique et cumulatif de son modèle de mesure des risques. Il explique bien que la mise en place des outils qu'il préconise doit se faire de manière incrémentale, sur le long terme et dans un souci d'amélioration continue, ce qui suppose de bonifier constamment notre connaissance des mécanismes causaux qui génèrent les risques.

Toutefois, et cela constitue la deuxième raison de la crise de la gestion des risques, il concède que même si des dispositifs de mesure des risques existent, le niveau de risque est systématiquement sous-évalué en raison de multiples biais. Sur ce point, l'auteur mobilise les enseignements de la *judgment and decision making psychology* (p. 97). Il montre comment des gestionnaires ont tendance à sous-estimer le niveau des risques, notamment parce qu'ils se fient à leur mémoire des événements passés et non à un système éprouvé de mesure et de suivi.

La troisième raison de la crise tient à l'absence d'utilisation, dans les systèmes de gestion des risques, d'éléments pourtant connus pour être efficaces, c'est-à-dire des éléments dont l'efficacité a été prouvée scientifiquement. Pour les personnes intéressées par l'analyse des organisations, le dernier chapitre qui traite de cet état de fait apparaît être le plus stimulant. En effet, les défaillances de la gestion des risques ne sont pas seulement la conséquence de possibles conflits d'intérêts entre les régulateurs et les régulés, ou encore celle de la négligence ou de l'incompétence des gestionnaires. Ces défaillances se révèlent être surtout systémiques. Les outils exposés précédemment peuvent être inutiles s'il n'y a pas de circulation de l'information dans l'organisation, si la construction d'un modèle quantitatif des risques reproduit la logique de travail en silo et en cas d'absence d'incitatifs à l'amélioration continue. En d'autres termes, puisque « *without proper incentives risk management becomes boxes that management just ticks off to feel more comfortable* » (p. 253), Hubbard soutient qu'il est fondamental de nommer un responsable de la gestion des risques qui soit capable de mettre en place un modèle quantitatif et évolutif de gestion des risques (p. 245).

En ce qui concerne les dimensions organisationnelles de la gestion des risques, l'intervention de l'État ne serait pas une solution à considérer. En cela, Hubbard émet une opinion largement partagée dans le milieu des affaires selon laquelle les

⁴ En bon vulgarisateur, il épargne le lecteur de certains développements techniques, mais il invite ceux qui veulent en savoir plus sur ses outils à visiter le site Internet du livre www.hoxtofixriskmngt.com où plusieurs études de cas sont disponibles.

entreprises privées sont les mieux placées pour prendre elles-mêmes et de manière volontaire des mesures de réduction des risques. Il prône ainsi une professionnalisation des *Chiefs Risk Officers*, leur pratique pouvant être alors contrôlée par des pairs regroupés dans un ordre. Il recommande également de systématiser les échanges d'expériences entre différents secteurs d'activité. Dans le contexte de la crise financière, ces recommandations qui considèrent seulement les voies de l'autorégulation et de la collaboration font l'objet de vives critiques. Des auteurs tels que Stiglitz⁵ affirment par exemple que l'autorégulation n'est rien d'autre qu'un oxymoron. Face au pouvoir considérable de production d'externalités négatives des firmes, ces critiques soulèvent ainsi la question du rôle de l'État dans la structuration des droits et des devoirs des acteurs corporatifs, notamment en ce qui concerne la transparence de leurs activités et l'exactitude de l'information économique qui les concerne. L'intervention de l'État n'est pas en soi la panacée, puisque dans les services publics, il y a également de graves carences quant à la capacité à mesurer les risques et à savoir si les actions prises pour les réduire sont efficaces. Dans ce contexte, si des écrits tels que cet ouvrage de Hubbard permettent de mieux comprendre les risques et comment y faire face, il reste cependant un long chemin à parcourir pour que l'État s'approprie ces enseignements, et inversement pour que des consultants auprès d'entreprises privées concèdent que le marché ne peut seul se réguler. Ainsi, l'avènement d'une véritable gouvernance des risques ne se réalisera que grâce à la multiplication d'échanges entre l'État, la société civile et le marché. Ces échanges permettront à terme aux techniques quantitatives de réduction des risques de devenir plus démocratiques, ce qui ne pourra se faire sans revaloriser le rôle et les capacités de régulation des services publics.

Par BENOÎT RIGAUD,

Agent de recherche à l'École nationale d'administration publique du Québec et candidat au doctorat de science politique de l'Université Laval

RISK MANAGEMENT IN POST-TRUST SOCIETIES

De **Ragnar E. Löfstedt**, London, Earthscan, 2009, 165 p.

Quelles sont les meilleures stratégies de gestion et de communication du risque dans une « société de l'après-confiance » (*post-trust society*), c'est-à-dire dans une société qui a de moins en moins confiance en les organismes gouvernementaux de régulation et les industries réglementées? C'est à cette question que tente de répondre Ragnar E. Löfstedt dans son ouvrage intitulé *Risk Management in Post-Trust Societies*. Son point de départ est le déclin de la confiance, voire la méfiance, de la population envers les régulateurs et les industries réglementées⁶

⁵ Stiglitz, J. E. (2010). « Government Versus Market Failure: Principles of Regulation », dans E. J. Balleisen et D. A. Moss (dir.), *Government and Markets: Toward a New Theory of Regulation*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 27.

⁶ Le terme « industries réglementées » fait référence aux industries dont les activités font l'objet d'une réglementation et par conséquent du contrôle exercé pour les organismes régulateurs.

– en particulier celles qui sont susceptibles de générer des risques pour la santé publique ou l’environnement – et le fait que ce soit seulement au cours des dernières années que les chercheurs aient commencé à étudier sérieusement la relation entre le niveau de confiance de la population et les stratégies de gestion du risque.

Une telle perte de confiance tire son origine du nombre de scandales et de leur importance. Il s’agit de penser au scandale de l’encéphalopathie spongiforme bovine (ou maladie de la vache folle) au Royaume-Uni et dans l’ensemble de l’Union européenne, à celui du sang contaminé en France, ou encore à celui de la dioxine en Belgique. À ces drames s’ajoutent l’influence d’Internet et de la télévision, la concentration du pouvoir politique et l’amplification de la perception sociale du risque créée par les médias.

Cette méfiance, explique l’auteur, entraîne des répercussions néfastes, car la réglementation est un instrument essentiel du management du risque et les organismes régulateurs ont besoin de la confiance de la population. Il est beaucoup plus aisé de détruire une confiance déjà établie que de la gagner et dès lors que le public ne croit plus en les organismes, il se tourne facilement vers d’autres sources d’information qui peuvent être moins intègres.

Pour mener à bien sa tâche, Löfstedt s’appuie sur un cadre théorique dans lequel il reconceptualise la notion de confiance. Il la conçoit alors comme un instrument de « réduction de complexité » qui fait en sorte que les décisions sont acceptées par les parties prenantes sans remettre en doute leur logique. Les parties prenantes admettent finalement les jugements en matière de risque émis par les régulateurs. Dans le premier chapitre, Löfstedt décrit les trois dimensions de la confiance – l’équité ou l’impartialité, la compétence et l’efficacité – et les rôles qu’elles sont amenées à jouer dans l’existence ou la détérioration de la confiance. En synthétisant l’argumentation de Löfstedt, il est possible d’affirmer qu’un régulateur est digne de confiance si la population le considère comme impartial et indépendant, techniquement compétent et capable d’une bonne gestion des deniers publics.

Les deux autres parties du cadre conceptuel du livre contiennent d’une part une synthèse des idées théoriques sur la gestion du risque, lesquelles sont assemblées autour de trois thèmes : le contexte de la prise de décision, le comportement des gestionnaires et la perception des acteurs impliqués (chapitre 1) et d’autre part une revue des vertus et des faiblesses des quatre formes élémentaires (des « idéaux types » au sens wébérien du terme) de management et de régulation des risques : l’approche politique (y compris l’action judiciaire), la délibération publique, l’approche technocratique et la régulation fondée sur des considérations strictement économiques (chapitre 2).

Löfstedt a recouru à ce cadre théorique pour approfondir l’analyse de quatre études de cas (présentées dans les chapitres 3, 4, 5 et 6) qui portent respectivement sur la construction d’un incinérateur de déchets dans la région de la Forêt-Noire en Allemagne (en 1995), sur le renouvellement de l’autorisation pour le fonctionnement des barrages hydroélectriques sur la rivière Androscoggin dans l’État du Maine aux États-Unis (en 1996-1997), sur la gestion des conséquences d’un accident dans la centrale nucléaire de Barsebäck en Suède (en 1992) et sur le cas de la plateforme pétrolière maritime Brent Spar au Royaume-Uni (en 1995). Dans chacun des cas, l’auteur examine

la stratégie appliquée par les autorités de régulation et par l'industrie réglementée de même que ses effets de manière à tester les propositions théoriques dégagées dans la première partie du travail et à tirer des leçons sur la gestion des risques.

À ce propos, la plus importante leçon à retenir des travaux de Ragnar E. Löfstedt est que la délibération (le dialogue et la participation) ne constitue pas nécessairement le meilleur outil pour gérer les risques parce qu'aucune stratégie d'application générale ne peut être considérée comme la meilleure. En fait, l'une des principales réussites du travail de Löfstedt est d'avoir su démontrer que contrairement à la croyance populaire et politique très répandue, le dialogue avec la population et les groupes de pression et la participation des parties prenantes n'est qu'une seule des approches possibles pour le management du risque et que la convenance d'utiliser cette stratégie dépendra de chaque contexte. Dans certains cas (comme l'illustre celui de la station Brent Spar), cette méthode peut même se révéler contre-productive. Il n'y a donc pas de « *one best way* »; la meilleure stratégie, explique l'auteur, devra être définie dans chaque cas, en prenant toujours en ligne de compte le contexte, ce qui exige de tester les conditions de confiance ou l'absence de confiance et de trouver les raisons qui expliquent cette situation.

En résumé, le travail de Löfstedt fournit quatre apports importants à l'étude du management et de la réglementation du risque. *Primo*, il propose une synthèse des développements en matière de management du risque et des propositions théoriques dans lesquelles se concrétise cette synthèse. *Secundo*, les études de cas permettent à l'auteur de valider empiriquement le corpus théorique sur le management du risque et donnent des exemples concrets de l'application, bonne ou mauvaise, des stratégies de management du risque. *Tertio*, il montre clairement que la délibération n'est pas la « pierre philosophale » de la gestion du risque. Dans les sociétés de l'« après-confiance », la gestion du risque devra s'opérer au cas par cas, en cherchant le niveau réel de confiance de la population envers les régulateurs et les raisons qui expliquent ce niveau. Finalement, il convient de faire référence à l'« arbre de décision pour le management du risque », un outil utile pour la prise de décision en matière de management des risques. Les régulateurs et les entreprises réglementées peuvent alors orienter leurs décisions pour relever les défis qu'implique la recherche de la bonne stratégie pour la gestion du risque.

En outre, il est clair que cet ouvrage et la recherche sur laquelle il s'appuie adoptent le point de vue du régulateur – qui cherche la « gouvernabilité » du risque – et de l'industrie réglementée – qui s'efforce de préserver ou d'accroître ses activités, lesquelles dépendent en bonne partie d'une décision du régulateur. Or, on peut se demander si dans cette analyse il y a de la place pour l'opinion de la population, qui a peu confiance en les régulateurs et les entreprises réglementées. Autrement dit, comment peut-on s'assurer que le résultat de la communication et du management du risque est profitable à l'intérêt général et au bien commun?

Par RODRIGO NARANJO GALVES,
Étudiant au doctorat à l'École nationale d'administration publique du Québec