

# GESTION DES RISQUES ET POLITIQUE DE SÉCURITÉ

Ces dernières années, la gestion des risques est devenue un instrument important de la politique de sécurité. Elle possède de nombreux atouts permettant de venir à bout des dangers et menaces actuels mais se heurte dans la pratique à toute une série de problèmes. Certains défis d'une gestion efficace des risques sont identiques pour les acteurs publics et privés alors que d'autres s'inscrivent exclusivement dans un contexte politique et administratif.



*istockphoto.com*

L'Etat, l'économie et la société sont aujourd'hui plus étroitement liés que jamais et constituent ensemble un système complexe d'interdépendance mondiale. De nouveaux risques tels que des pandémies, le crime organisé ou les changements climatiques se propagent rapidement au-delà des frontières. Les effets en cascade compliquent en outre l'endigement efficace des dégâts causés. Il règne simultanément une grande incertitude quant aux risques réellement importants et à leurs répercussions concrètes possibles, ce qui exige des experts et décisionnaires qu'ils adaptent leurs stratégies et méthodes aux nouveaux défis.

Les concepts de risque et de gestion des risques ont donné une nouvelle impulsion à la politique de sécurité. On peut définir le risque comme un événement futur in-

certain susceptible d'avoir des effets (négatifs) sur les objectifs de personnes et d'organisations. L'événement futur n'est pas prédéterminé. La notion de risque implique bien plus que les hommes peuvent orienter l'avenir dans le sens qu'ils souhaitent par leurs décisions. La notion de risque possède en outre une double signification de menace qu'il faut déjouer et de chance qu'il faut saisir. Les deux éléments pris ensemble – c'est-à-dire l'ambivalence créée par la menace et la chance et l'autodétermination de l'avenir – ont fait de la gestion des risques un instrument populaire et très répandu, surtout en économie.

Mais la politique et l'administration se sont elles aussi emparées du concept et aiment imiter des exemples de l'économie privée. L'expérience montre cependant que, en politique de sécurité justement, une gestion

efficace des risques constitue un grand défi en raison des particularités du secteur public. Tout ce qui a été expérimenté et s'est avéré probant dans les entreprises ne se laisse pas forcément transposer tel quel à la politique.

## **Ancrage dans l'économie et la politique**

La gestion des risques est en substance l'analyse, la planification et la gouvernance d'événements futurs dans des conditions d'incertitude. Les risques doivent être identifiés suffisamment tôt, évalués de manière adéquate et priorisés en fonction de cette évaluation de manière à offrir des bases de décision optimales. L'atout central de la gestion des risques consiste à observer en permanence et globalement «la cartographie des risques», à découvrir suffisamment tôt des ruptures de tendances et à agrandir ainsi la marge de manœuvre des entreprises ou de la politique. Le concept met en outre en garde, et c'est important, contre l'illusion qu'il est possible d'éliminer complètement les risques: le «risque zéro» est en effet une utopie parce que le contrôle total des événements futurs est impossible et échoue déjà en raison de ressources limitées.

Les entreprises se penchent depuis toujours sur les risques pour déjouer les menaces et exploiter de nouvelles chances sur le marché. Le caractère entrepreneurial de la gestion des risques imprègne l'Histoire, des voyages de découvertes maritimes des Temps modernes aux débats actuels entourant la configuration optimale de l'«Enterprise Risk Management» ou la nomination de «Chief Risk Officers». Les

entreprises se proposent de saisir avec ces deux instruments toute l'étendue de leurs risques et d'inclure aussi, au-delà des risques financiers, de crédit ou de marché, les risques sociaux, politiques ou écologiques dans la configuration de leurs stratégies commerciales.

Confrontée aux conséquences des gros risques techniques, la société a elle aussi pris de plus en plus conscience de la gestion des risques. Le rapport de la politique de sécurité à la gestion des risques est facile à concevoir aujourd'hui: le spectre des risques s'est d'une part énormément élargi; s'en tenir étroitement à des scénarios de menaces militaires classiques n'est plus à la hauteur de la situation stratégique. D'autre part, la politique de sécurité est toujours conçue à long terme, et c'est la raison pour laquelle ses stratégies doivent être formulées de manière prononcée dans les conditions d'incertitude. Il faut souligner en outre, justement pour la politique de sécurité, que les risques ne sont pas mauvais en soi mais constituent des moteurs considérables d'innovation et de progrès. Maximiser la sécurité et minimiser les risques à (presque) tout prix fait en fin de compte plus de mal que de bien parce que ni la productivité du risque ni les dangers d'une sécurité exhaustive ne s'en trouvent adéquatement pris en compte.

### La légitimité politique – un défi

La gestion des risques est principalement orientée processus – de l'identification à la réduction des risques en passant par leur évaluation. Mais parcourir systématiquement, «correctement» les différentes étapes du processus sans «éléments flexibles» ne mène pas automatiquement à un résultat optimal. Une telle méthode technocratique ne conviendrait pas aux entreprises et est encore moins judicieuse dans un contexte politique où la gestion mécaniste des risques sans feedback aux décideurs politiques va se perdre en fumée sans effet. Car la direction stratégique se réserve toujours la possibilité d'intervenir directement dans le travail opérationnel et de rejeter pour des raisons politiques la solution préférée par l'administration sous l'angle de l'efficacité.

On ne peut répondre à des questions concrètes comme par exemple «quel risque est pertinent?» ou «comment l'endiguer?» que si l'on s'accorde sur les objectifs poursuivis. Pour les entreprises, c'est très clair: elles poursuivent avec l'augmentation de la valeur de l'entreprise un objectif fixé de manière relativement univoque.

## Importantes plateformes du dialogue sur les risques

Nom	Objectif
Stiftung Risiko-Dialog (1989) ☞ <a href="http://www.risiko-dialog.ch">www.risiko-dialog.ch</a>	Discussion des innovations technologiques et du changement social, accroissement de la compétence sociale en matière de risques
Crisis and Risk Network (CRN) (1999) ☞ <a href="http://www.crn.ethz.ch">www.crn.ethz.ch</a>	Dialogue d'experts en risques issus d'administrations publiques, de la science et de l'économie
OECD Risk Management Policies (2003) ☞ <a href="http://www.oecd.org">www.oecd.org</a>	Soutien de la gestion étatique des risques au 21 <sup>e</sup> siècle
International Risk Governance Council (2003) ☞ <a href="http://www.irgc.org">www.irgc.org</a>	Anticipation et gouvernance des risques systémiques ayant des répercussions sur la santé, l'environnement, l'économie et la société
WEF Global Risk Network (2004) ☞ <a href="http://www.weforum.org">www.weforum.org</a>	Soutien pour que l'économie mondiale manie adéquatement le paysage changeant des risques

Elles disposent en outre de structures de décision rigoureuses et dégraissées. En politique par contre, la situation de départ est tout autre: d'une part, la gestion étatique des risques souffre souvent d'un manque de gouvernance stratégique. Il est d'autre part rare, étant donné les jugements de valeur et les intérêts différents, qu'il y ait un consensus au-delà d'objectifs très génériques comme la sécurité et la prospérité. Il est par conséquent difficile de prioriser les risques et d'éventuelles mesures en vue de les combattre. La tâche centrale de la politique n'est pas de surmonter des conflits d'objectifs mais de garantir la légitimité de l'action publique. Cette légitimité ne se mesure pas en premier lieu à l'aptitude de produire la solution la plus efficace mais à la possibilité pour les citoyens et les représentants du peuple d'influencer le processus de décision et de donner le cas échéant davantage de poids à d'autres critères.

### Impopularité de la gestion des risques

Une politique de sécurité couronnée de succès n'est payante qu'à l'avenir alors que la pensée à court terme domine souvent le quotidien politique. La pression (médias) pour des résultats rapidement perceptibles ne répond souvent pas au caractère à long terme des risques sécuritaires. Dépenser de l'argent pour empêcher un danger futur hypothétique est en outre peu séduisant du point de vue politique – il est surtout difficile de prouver que les résultats auraient été différents si l'on n'avait rien fait. Si les attentats terroristes du 11 septembre 2001 avaient été déjoués, il est possible que les citoyens et de nombreux politiciens n'aient jamais appris le succès des services de contre-espionnage et de renseignements. La politique de sécurité et la gestion des risques sont déplorables et parfois peu populaires parce que les erreurs sont à la rigueur connues et que les succès restent quant à eux souvent occultés.

C'est pourquoi une gestion des risques réussie requiert le soutien politique et financier continu des responsables politiques – et pas seulement en cas de crise. Si l'on n'aborde pas des thèmes importants simplement parce qu'ils ne sont pas populaires, on fixe de fausses priorités. Pour que la gestion des risques reste crédible, il faut en plus prendre au sérieux les constatations faites et ne pas les discréditer trop hâtivement si elles contredisent dans une première phase la pensée conventionnelle.

### Effets secondaires

De nombreux risques sont des phénomènes concomitants d'un comportement choisi. Pour diminuer efficacement les risques, il faut donc exiger des changements de comportement. Les entreprises comme l'Etat et la société trouvent cette exigence pénible. De nombreux risques actuels ne sont en outre guère combattables parce qu'ils n'évoluent qu'insidieusement et que l'on identifie (trop) tard leur apparition de même que les conséquences qui leur sont liées. Dans un monde étroitement interconnecté, les risques surgissent souvent simultanément à plusieurs endroits et leur interaction les renforce tellement que même les meilleurs plans de prévoyance ne suffisent plus. Il y a toujours finalement le danger que la lutte contre les risques n'entraîne d'autres risques: des effets secondaires non intentionnels peuvent par exemple être plus graves que le risque même, ou des risques déjà éliminés peuvent resurgir soudain à un autre endroit. Même si les conséquences touchent alors quelqu'un d'autre, le risque peut en fin de compte, étant donné l'interdépendance globale, retomber sur l'acteur qui l'a combattu à l'origine.

### Coordination et dialogue sur les risques

La coordination est une condition centrale pour une gestion efficace des risques. Elle

est indispensable à trois niveaux. Il faut premièrement une coordination interne au niveau de l'administration ou de l'entreprise pour éviter que différents départements ou services ne donnent la priorité à leurs intérêts particuliers au détriment des intérêts généraux. Des organes individuels considèrent souvent que les risques dont ils sont responsables sont les plus importants. Ils se disputent des compétences, se protègent de l'extérieur et gardent des informations pour eux, ce qui rend impossible une gestion intégrée des risques au-delà des frontières du service. C'est pourquoi il faut supprimer les barrières institutionnelles et trouver des stimulants permettant de combattre une aversion exagérée pour les risques et de renforcer la volonté de transmettre les informations. Il faut étudier, pour la gestion des risques sécuritaires, l'instauration d'un organe regroupant toutes les activités correspondantes. Cet organe doit avoir un rang élevé pour jouir du soutien politique nécessaire qui se traduit aussi par un surcroît de transparence et des responsabilités claires. On citera comme exemple possible le «Civil Contingencies Secretariat» directement subordonné au «Cabinet Office» britannique.

Il faut deuxièmement qu'il y ait une coordination entre le secteur public et le secteur privé. L'externalisation et la privatisation de service jadis étatiques, par exemple dans le domaine des télécommunications ou de l'énergie, ont pour conséquence que seuls des partenariats publico-privés peuvent combattre de nombreux risques. Le dialogue nécessaire à cet effet ne s'amorce cependant pas souvent de lui-même parce que les acteurs ne se connaissent pas, n'ont pas conscience de leurs intérêts communs ou ont des idées préconçues. C'est pourquoi il convient de promouvoir de manière ciblée des initiatives d'échange d'idées et de transfert de savoir entre des experts de l'Etat, de l'économie, de la science et de la société civile.

Troisièmement, une coordination internationale revêt aussi, du moins du point de vue des acteurs étatiques, une importance croissante. Le caractère transnational des risques sécuritaires a pour conséquence que des mesures de protection nationales seules restent souvent sans résultat. Quelques plateformes importantes encourageant un dialogue créatif et innovant sur les risques (cf. encadré p. 2) ont vu le jour tant au niveau interétatique que plurisectoriel.

### Projet «Analyse globale des risques en Suisse»

- 1992: Le Conseil fédéral passe commande, en raison d'interventions parlementaires, d'une «Analyse globale des risques en Suisse».
- A partir de 1993: Dialogue d'experts issus de l'administration, de la politique, de la science et de l'économie sous la direction de l'«Office central de la défense (OCD)» pour saisir et évaluer les risques existentiels encourus par la Suisse.
- Été 1999: Clôture de l'étude «Profil des risques Suisse».
- Automne 1999: Le DDPS décide de transférer le projet au Center for Security Studies de l'ETH de Zurich pour mieux l'orienter académiquement sur les méthodes d'une analyse complète des risques et lui donner un ancrage plus international.
- Depuis 2000, le «Crisis and Risk Network» a organisé, en conjonction avec des organisations partenaires internationales et pour resserrer le lien avec la pratique, de nombreux séminaires et conférences sur le thème de l'analyse des risques.

### Regard sur la Suisse

La gestion des risques est aussi présente dans la politique de sécurité suisse. En font par exemple partie des projets dans l'Etat-major de planification et de conduite de l'armée, les activités des services de renseignements ou également – dans un sens large – l'activité de l'Etat-major de prospective de l'Administration fédérale. Le projet «Analyse globale des risques en Suisse» lancé au début des années 1990 revêt en outre une importance particulière. Ce programme, rattaché depuis 2005 à l'Office fédéral de la protection civile, a essuyé quelques revers et n'était plus très actif ces dernières années. L'histoire de son évolution illustre de manière exemplaire non seulement les difficultés générales de la gestion des risques en politique de sécurité mais aussi les défis spécifiques à la Suisse.

Le rapport «Profil des risques Suisse» de 1999 qui déterminait la probabilité et le potentiel de dégâts de nombreux risques constitue un jalon important. Ce rapport mettant en évidence des risques non militaires n'a jamais été publié officiellement parce que le moment de sa parution, juste avant la votation relative à la réduction de moitié des dépenses militaires, semblait peu favorable du point de vue politique. L'exemple montre que les analyses des risques peuvent receler un risque d'explosion politique si elles doivent être prises au sérieux et réalisées à l'échelle politique. Car en fin de compte, la gestion des risques n'est efficace que si les résultats sont pris en compte dans la stratégie de la politique de sécurité, si les compétences des acteurs sont adaptées et si les ressources sont affectées en conséquence.

L'expérience faite avec le «Profil des risques Suisse» souligne que la gestion des risques en Suisse doit reposer sur une assise politique particulièrement large et être perçue comme telle. La chance de participer à la démocratie (directe) et d'influencer direc-

tement l'action de l'administration engendre en Suisse plus qu'ailleurs la légitimité politique. C'est pourquoi une approche technocratique qui a d'une part tendance au quantifiable et néglige d'autre part l'attache au niveau de décision politique n'a aucune chance dans le système suisse.

L'«Analyse globale des risques en Suisse» illustre aussi les difficultés d'un projet transversal dans l'Administration fédérale encline à la départementalisation. De nombreux offices fédéraux réalisent certes des analyses de «leurs» risques spécifiques, mais il n'y a pas de coordination des résultats au niveau de l'Administration tout entière. On peut observer un manque de collaboration non seulement entre les départements, mais aussi à l'intérieur des différents départements. Les conséquences: redondances, travail multiple, querelles de compétences et enfin négligence d'une politique efficace des risques.

Pour mieux épouser à l'avenir le potentiel de la gestion des risques sur la base de l'«Analyse globale des risques en Suisse», il convient tout d'abord de définir clairement quels produits sont élaborés par quels offices pour quels destinataires et comment les résultats doivent finalement être intégrés à la stratégie de sécurité. Il faut prendre ces décisions au plus haut niveau politique; il faut alors coordonner la réalisation au-delà des frontières des offices et des départements. Il convient, en guise de mesure d'accompagnement, de renforcer l'échange d'information et de savoir interne ainsi que la collaboration avec des partenaires de l'économie et de la science.

■ Editeur responsable: Daniel Möckli  
analysen@sipo.gess.ethz.ch

■ Commande d'analyses et abonnement gratuit: [www.ssn.ethz.ch](http://www.ssn.ethz.ch)