



**HAL**  
open science

## Prévention et gestion des risques dans les collectivités territoriales - Quelles gouvernances et modalités d'actions face aux risques ?

David Carassus

### ► To cite this version:

David Carassus. Prévention et gestion des risques dans les collectivités territoriales - Quelles gouvernances et modalités d'actions face aux risques ?. Les dialogues de la recherche territoriale, CNFPT-INET, Sep 2014, Strasbourg, France. hal-03058245

**HAL Id: hal-03058245**

**<https://hal.science/hal-03058245>**

Submitted on 20 Jan 2021

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

# PILOTE

## Les dialogues de la recherche territoriale

Première édition.

PREVENTION ET GESTION DES RISQUES DANS LES  
COLLECTIVITES LOCALES.

Quelles gouvernances et modalités d'actions face aux risques ?

4 et 5 SEPTEMBRE 2014  
Programme de l'INET Strasbourg

**Intervention de M. David CARASSUS**, Professeur des universités en sciences de gestion"  
et "Directeur de la Chaire OPTIMA  
<http://optima.univ-pau.fr>

## Cadre d'analyse de la gestion des risques dans le domaine public local

Ce cadre d'analyse est structurée sur la base de différents éléments : la définition du risque, la définition de la gestion/management des risques, les enjeux du développement de la gestion des risques dans le secteur public local, la proposition d'une typologie des risques et la présentation des différents outils de gestion des risques (de manière préventive, en détection et curative). Cette présentation a été élaborée après une revue de littérature reprise de manière directe (la citation n'a pas été utilisée, compte tenu du temps à notre disposition pour réaliser cette analyse ; certains propos ne sont donc pas toujours spécifiques aux auteurs, à savoir le CNFPT/David CARASSUS).

### **1) Définition du risque dans les organisations**

Un risque peut être défini comme « *la possibilité que se produise un événement qui aura un impact sur la réalisation des objectifs de l'organisation concernée. Le risque se mesure en termes de conséquences (impact) et de probabilité* » (normes professionnelles internationales de l'audit interne, Institut Français de l'Audit et du Contrôle Internes). Ainsi, pour une collectivité, dont l'objectif réside avant tout dans la satisfaction de l'intérêt général, un risque représente tout événement qui l'empêcherait de répondre à cet objectif, ou le contraindrait profondément. Le risque peut impacter différents aspects d'une mission d'une collectivité locale : non réalisation ou non délivrance du service public, mauvaise adéquation du service aux besoins réels, externalités négatives, rupture dans la continuité du service, etc.

Un risque est associé à la survenance d'un événement ; il possède des racines, des facteurs d'apparition et de développement, ainsi que des conséquences à identifier et évaluer. Le but d'une démarche de gestion des risques et de contrôle interne est de traiter les causes de ces risques pour éviter leur apparition ou minimiser leur impact, afin de sécuriser la réalisation et la délivrance des services publics.

### **2) Définition de la gestion/management des risques**

Définition de la gestion des risques : « *Le management des risques est un processus mis en œuvre par les instances dirigeantes, le management et l'ensemble des collaborateurs de l'organisation. Il est pris en compte dans l'élaboration de la stratégie ainsi que dans toutes les activités de l'organisation. Il est conçu pour identifier les événements potentiels susceptibles d'affecter l'organisation et pour gérer les risques dans les limites de son appétence pour le risque. Il vise à fournir une assurance raisonnable quant à l'atteinte des objectifs de l'organisation* » (COSO II, référentiel contrôle interne).

### 3) Les enjeux du développement de la gestion des risques dans le secteur public local

Plusieurs facteurs expliquent le développement de la nécessité de la gestion des risques dans le secteur public local, en particulier :

- Augmentation des contraintes: financières (effet de ciseau), démocratiques (pression des usagers, pression des contribuables), organisationnelles (PPP, satellites...), etc.
- Augmentation des risques liés à la réforme locale (autour du couple EPCI/régions): incidence sur l'évolution de la **taille** des organisations concernées et de la **distance** entre les acteurs qui augmentent les risques à gérer. Nécessité de dépasser des contrôles internes antérieurs informels, spécifiques, politiques et écologiques (proche du terrain) pour intégrer des contrôles formels, englobants et managériaux.
- La nécessité de dépasser des évolutions managériales antérieures souvent partielles et déconnectées, avec par exemple l'évaluation des politiques publiques mises en œuvre, les démarches qualité, le développement durable, l'évolution des nomenclatures comptables et budgétaires, le conseil en gestion ou encore l'optimisation des processus d'exécution budgétaires.
- Les limites des pratiques antérieures des collectivités locales en matière de gestion des risques (Baromètre IFACI/AMRAE/ANDGGC, 08/2013): cette étude montre en effet que le degré de maturité des collectivités locales est relatif/limité que cela soit en terme d'outils ou de culture. Dans ce cadre, il est tout d'abord montré que les risques les mieux gérés restent les risques financiers, d'après les répondants, grâce à des outils comme le contrôle de gestion, les PPI/PPF, des TdB financiers, un service de contrôle interne/audit interne, une cellule Performance des achats. Par contre, peu de collectivités ont mis en œuvre une organisation à la gestion globale des risques, notamment via une cartographie des risques par processus clés.
- Complexification normative et réglementaire

Dans ce cadre, la gestion des risques et le contrôle interne apparaissent comme une réponse adaptée. Ils forment ensemble un outil pertinent d'aide à la décision qui se décline à la fois au niveau stratégique et au niveau opérationnel. Il répond ainsi aux principaux enjeux suivants :

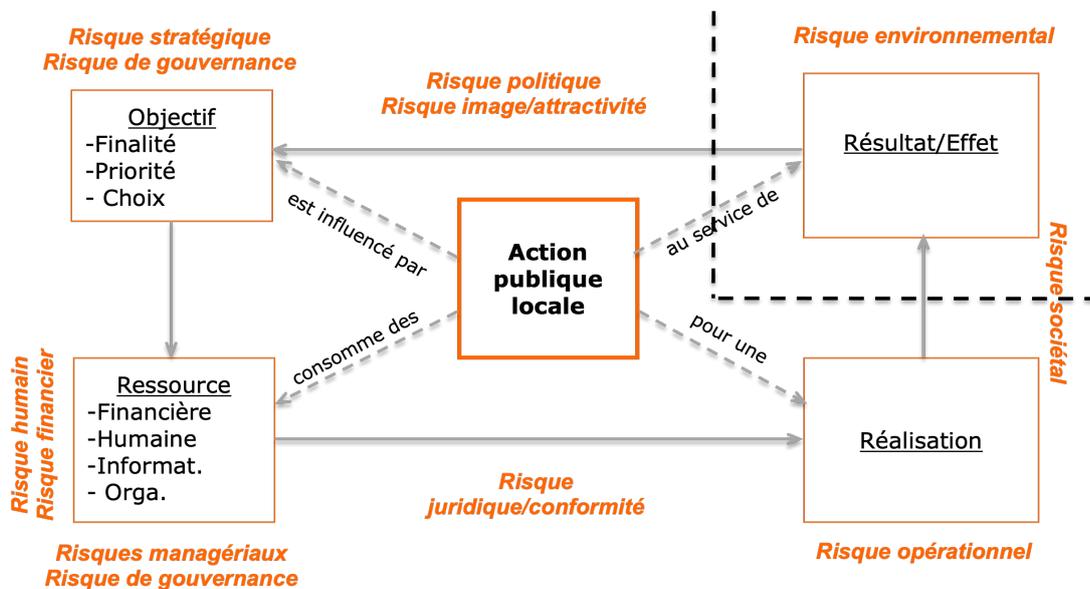
- assurer la qualité de l'action publique,
- garantir la continuité du service public,
- améliorer la performance objective de l'action publique

### 4) La proposition d'une typologie des risques dans le secteur public local

Les risques d'une collectivité locale peuvent être catégorisés. La séparation classique entre risques financiers et risques extra-financiers peut être reprise. Il est aussi possible de peaufiner cette typologie en précisant la nature des risques extra-financiers : risque juridique, risque opérationnel, risque image, risque sociétal ou encore risque humain. Les catégorisations de risque peuvent se croiser : classement par nature, opposition entre risque interne et risque externe, risque stratégique versus risque opérationnel.



Ici, nous proposons une typologie qui s'appuie sur le processus de production des politiques publiques (GIBERT, 1980).



- Le **risque stratégique**, en terme de fixation d'objectifs et de priorités pouvant être décalés des besoins du territoire
- Le **risque de gouvernance**, en terme de décision, de structuration, d'information (interne/externe), de relations entre parties prenantes,
- Le **risque financier** est le plus souvent appréhendé car il est vu comme aisément perceptible et quantifiable. Mais cela ne signifie pas que le risque financier est le plus facile à caractériser : dans certains cas son périmètre est difficile à délimiter. Par ailleurs, le risque financier est aussi celui sur lequel on communique le plus puisqu'étant directement lié à la gestion des deniers publics, il fait appel aux exigences de transparence et justification de la dépense publique.
- Le **risque humain**, si son existence suscite moins de questions, n'est pas aisé à délimiter car il concerne aussi bien la sécurité des hommes que l'organisation et la gestion des ressources humaines, les éventuels troubles psychologiques liés au travail, ou enfin la bonne gestion des compétences.
- Le **risque juridique/conformité**, qu'il relève du juge civil, du juge pénal ou bien du juge administratif, est aussi très connu des collectivités. Concernant les juridictions civiles et pénales, il concerne l'engagement de la responsabilité civile ou pénale de la collectivité en tant que personne morale, celles d'un élu ou bien d'un agent de la collectivité. Concernant la juridiction administrative, il concerne la plupart des actes administratifs ou entrant dans le cadre de l'exécution d'une mission de service public. Le risque de conformité fait référence à l'application de la réglementation et à la mise aux normes de l'activité d'une organisation. Au regard de la pression réglementaire à laquelle elles font face, ce risque est critique pour le cas des collectivités locales
- Le **risque managérial** est lié au mode de fonctionnement de l'organisation locale (défauts de proximité/transversalité, lourdeurs bureaucratiques, etc.)
- Le **risque opérationnel** concerne la possibilité de survenance d'un événement dommageable sur un processus opérationnel, ayant pour conséquence de remettre en question la réalisation ou la délivrance du service public.

- Le **risque sociétal** se réfère à la finalité du service public et à son impact sur la société. Les politiques publiques ont un objectif social ; mais certaines décisions politiques provoquent des externalités négatives.
- Le **risque environnemental** concerne l'ensemble des risques exogènes à la collectivité : technologique (industriel, nucléaire, matières dangereuses, etc.), naturels/climatiques, terrorisme, sanitaires, insécurité/délinquance, etc.
- Le **risque image/attractivité** est un risque transverse et assez peu quantifiable. Il concerne la notoriété de la collectivité, la façon dont les usagers et administrés jugent sa compétence, ses efforts, sa volonté, etc. Il concerne l'ensemble des externalités des activités de la collectivité.
- Le **risque politique** est lié au fait que les élus puissent ne pas être réélus à la prochaine élection

Ce schéma met en évidence les différents risques et leurs zones d'intervention. Il permet aussi de montrer les interrelations entre les différents risques. Par exemple, il apparaît évident que plus les risques sociétaux sont forts, plus les risques politiques peuvent être importants.

## 5) La présentation des différents outils de gestion des risques (de manière préventive, en détection et curative)

Les outils de gestion des risques peuvent être classés en trois catégories :

- les outils préventifs (équivalent des actions de sensibilisation ou des exercices d'évacuation pour le risque incendie) : cartographie des risques sur les processus clés (analyse en terme de probabilité de survenance/fréquence et d'impact potentiel), information/formation à la gestion des risques (appétence, culture, posture) , dispositifs de contrôle interne/audit, choix des options du traitement des différents risques (éviter, réduire, partager ou accepter le risque), procédures, etc.
- les outils de détection (équivalent des détecteurs de fumée pour le risque incendie) : Tableaux de bord, systèmes d'alertes sur les processus clés au regard des objectifs fixés et des indicateurs retenus, etc.
- les outils curatifs (équivalent des sprinklers ou de l'intervention des pompiers pour le risque incendie) : plan d'action sur la gestion des risques, apprentissages organisationnels, comité de suivi des aléas/risques, etc.