

JOURNAL DES ANALYSES STRATÉGIQUES

Relation contrôleur-contrôlé

mars 2022

OÙ EN EST-ON ?

Le séminaire international de décembre 2021 a généré des échanges fournis qui sont résumés dans ce journal. Les mois suivants seront consacrés à la « digestion » de ces échanges, à la préparation du séminaire de restitution industrielle, et à la maturation de l'ouvrage qui sera publié en *open access* dans la collection des *SpringerBriefs in Safety Management*.



LES MESSAGES CLÉS DE CE NUMÉRO

01

La relation contrôleur-contrôlé est traversée par différentes tensions, certaines anciennes comme la tension expertise/in-dépendance, et d'autres plus récentes, comme celle entre l'objectif d'assurer la sécurité et celui de limiter les impacts des activités industrielles sur le climat.

02

Différents secteurs d'activité ont évolué vers des configurations institutionnelles et des « panachages » d'instruments de contrôle variés. Le contrôle polycentrique, et largement basé sur l'auto-contrôle, mis en place pour la sécurité des soins, est très différent du contrôle centralisé par un corps d'inspecteurs d'État utilisé pour les industries du procédé, par exemple.

03

Le rôle de tiers comme les organismes notifiés, les organismes d'accréditation, les assureurs, les associations professionnelles et les ONG dans la relation contrôleur-contrôlé est peu étudié et intéressant à explorer.














Vous avez dit « analyse stratégique » ?

Une analyse stratégique est un outil utilisé par la FonCSI pour étudier en profondeur une question sur une durée de 18 mois, en installant un continuum de l'innovation entre recherche et industrie. Elle est conduite par un groupe composé de représentants des mécènes qui accompagnent l'analyse stratégique, d'experts académiques et de représentants de la FonCSI.

Cette analyse concerne la relation entre autorités de contrôle et entités contrôlées dans les activités industrielles à risque d'accident majeur. Lancée fin 2020, elle fait suite à un groupe de travail animé par la FonCSI sur ce thème en 2017-2019, et vise à confronter l'état des réflexions académiques aux préoccupations actuelles des groupes industriels, des entités participant au contrôle des activités à risque d'accident majeur, et aux attentes sociétales en la matière.



Une phase clé dans une analyse stratégique est le **séminaire académique international** organisé pour se confronter à l'état de l'art académique sur le sujet traité. Le groupe d'analyse stratégique avait identifié un panel international d'experts académiques pour éclairer les questions évoquées lors des premières réunions d'échange. Voici les contributions discutées lors du séminaire, qui s'est tenu en distanciel en décembre 2021.

Benoît Bernard, Bel-V, BE <i>Responsive regulation and trust with the nuclear industry: the case of safety culture</i>	
Julia Black, London School of Economics and Social Sciences, UK <i>Role of third parties in regulatory systems - examples from financial services regulation</i>	
Jeffrey Braithwaite, Macquarie University, AU <i>The healthcare regulatory ecosystem</i>	
Cary Coglianese, University of Pennsylvania Law School, USA <i>Rule Designs for Safety Regulators</i>	
Julien Étienne, consultant indépendant, UK <i>The regulator-regulatee relationship in times of existential crisis: climate change mitigation and adaptation in hazardous industries</i>	
Ulla Forseth, NTNU, NO <i>The power of dialogue – the regulator-regulatee relationship in the Norwegian oil and gas industry</i>	
Jean-Pierre Galland, École des Ponts ParisTech, FR <i>A public/private and decentralized family of risk regulation regimes</i>	
Christopher Hood, University of Oxford, UK <i>The Risk of Risk Regulation: A Thirty-Year Perspective</i>	
Preben Lindøe, University of Stavanger, NO <i>The tripartite-system - Regulatory and institutional framework in the Norwegian offshore industry</i>	
Patrick Ky, EASA, DE <i>The regulator-regulatee relationship in the aviation sector</i>	
Martin Lodge, London School of Economics and Social Sciences, UK <i>The Risk of Risk Regulation: A Thirty-Year Perspective</i>	
Michelle Pautz, University of Dayton, USA <i>Recognizing the Social Nature of Regulatory Compliance and Focusing on Front-line Interactions</i>	
Kristine Størkersen, SINTEF, NO <i>Auditism. Symptoms, safety consequences, causes and cure</i>	

En complément de ce panel académique prestigieux, le monde des praticiens était également bien représenté, avec la participation de plusieurs directeurs HSE de grands groupes, ainsi que des directeurs d'autorités de contrôle (EASA et EPSF, ainsi que de deux anciens directeurs de l'ASN).

Le séminaire s'appuyait sur des interventions vidéo pré-enregistrées et de courts papiers diffusés aux participants, de façon à ce que le temps d'échange en ligne soit consacré au débat. Cette organisation a permis une forte intensité des échanges sur les 4 demi-journées. Nous proposons dans les pages suivantes une synthèse des principaux points abordés, qui seront développés dans de futures productions du groupe d'analyse stratégique.

Les régimes de régulation des risques

Les « régimes de régulation » des risques sont des combinaisons de « géographie institutionnelle », de mécanismes ou instruments de contrôle et d'idées forces. Selon le secteur d'activité, la période historique et le pays concerné, une grande diversité de régimes a été adoptée pour assurer le contrôle social des activités à risque d'accident majeur. Quelles tendances historiques, et quelles innovations récentes, peuvent être mises en évidence ?

Les échanges ont analysé la persistance de certains thèmes importants depuis une quarantaine d'années, comme la difficulté de l'arbitrage expertise/indépendance (« distance sociale » souhaitable entre contrôleur et contrôlé) et le rôle de la participation citoyenne pour limiter la « capture » du contrôleur et juger de la tolérabilité des risques. Les débats dans le monde académique ont aussi évolué sur cette période, avec en particulier une acceptation plus large de la nature socialement construite des risques, une augmentation de l'importance des enjeux transnationaux et des besoins de coordination associés dans l'activité de contrôle, et enfin l'émergence de nouveaux risques à réguler comme ceux liés au cyber, à l'intelligence artificielle et à la transition écologique.

Développer et exploiter la confiance du public

Une autorité de contrôle joue un rôle d'intermédiaire dans la relation entre l'industrie et le public, pour lequel la confiance du public en la sécurité des activités sert à la fois de levier et de raison d'être. Elle doit établir un dialogue avec les exploitants, construire une relation basée sur la confiance et s'assurer de leur capacité de contrôle des risques, tout en montrant au public qu'elle reste suffisamment indépendante pour héberger des doutes.

Les échanges ont porté sur l'impact d'évolutions sociétales comme la méfiance croissante vis-à-vis de l'expertise et les nouveaux canaux d'échange comme les réseaux sociaux, ainsi que sur les spécificités du régime de contrôle tripartite de l'offshore norvégien, fortement basé sur le dialogue entre les acteurs. Ils ont aussi permis d'évoquer les circonstances dans lesquelles le contrôle devrait reposer sur la confiance, et celles dans lesquelles ils devraient plutôt s'appuyer sur la défiance.

Délégation de l'activité de contrôle

Certains secteurs industriels ont connu une évolution vers la délégation partielle de la responsabilité pour des décisions concernant la sécurité vers les acteurs industriels, à la fois en matière de conception (certification) et en matière d'exploitation. Cette évolution permet de réduire l'écart informationnel entre contrôleur et contrôlé, et assure la présence d'incitations pour limiter le coût des contrôles, mais elle génère des questions concernant l'indépendance structurelle et culturelle des acteurs chargés du contrôle vis-à-vis d'objectifs de production. Quels sont les bénéfices et les difficultés rencontrées par différents secteurs d'activité dans cette évolution ?

Les échanges ont permis d'évoquer les difficultés rencontrées par la FAA étas-unienne et révélées par le cas catastrophique du B737 Max, et de comparer avec les pratiques de contrôle dans le secteur financier.

	moyens	objectifs
micro		
macro		

Les instruments utilisés pour le contrôle (réglementation prescriptive, réglementation spécifiant des objectifs à atteindre, responsabilité civile des exploitants, obligation d'informer sur les risques...) constituent l'un des « ingrédients » d'un régime de régulation des risques. L'une des catégorisations de ces instruments discutée pendant le séminaire est la matrice moyens/objectifs micro/macro représentée ci-dessus et proposée par Cary Coglianese, un spécialiste de l'analyse économique du droit. Pour une synthèse des nombreuses questions passionnantes soulevées par ces travaux, consulter le [conseil de lecture de janvier 2022](#) rédigé par René Amalberti.



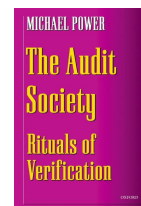
Bureaucratisation et inflation réglementaire

Les activités de contrôle n'échappent pas au phénomène de bureaucratisation et à l'empilement des exigences, qui ont tendance à augmenter leur coût, tout en limitant leur capacité à assurer un contrôle effectif des activités de production de sécurité. Ce phénomène infantilisant stérilise les efforts déployés pour travailler en « bon professionnel » et peut nuire à la construction de la confiance entre contrôleur et contrôlé.

Les échanges ont permis d'analyser le phénomène d'« auditisme », c'est-à-dire la manière dont les audits et leur anticipation par les organisations impactent le travail et la manière d'en parler, en s'appuyant sur des travaux empiriques dans le secteur maritime et celui de l'aquaculture. Ce phénomène conduit à transformer les connaissances tacites en tâches standardisées et auditables, à intégrer l'auditabilité comme obligation implicite (mais pas toujours favorable au fonctionnement sûr) dès la conception d'un système ou d'une activité, et produit parfois un décalage entre la vérification effectuée et l'objectif de sécurité recherché.



Un ouvrage influent sur la montée de l'importance de l'audit comme mécanisme de contrôle et d'organisation de la société est *The Audit Society : Rituals of Verification* de Michael Power, 1999.



La relation contrôleur-contrôlé sur le terrain

De nombreux facteurs influencent la qualité des interactions quotidiennes entre inspecteurs de terrain et intervenants industriels. Quels sont les impacts de différentes caractéristiques macro sur la capacité des acteurs à établir une relation qui s'appuie sur la confiance et qui permet de dépasser des contrôles limités à une vérification binaire de conformité ? Quels facteurs influencent la dynamique de cette relation ?

Les échanges ont mis en évidence l'importance de pratiques informelles des inspecteurs (entraide, coordination entre acteurs de terrain) dans la capacité à aider les exploitants à comprendre les objectifs recherchés par les différents corpus réglementaires et à y répondre de façon satisfaisante. Ces pratiques reçoivent souvent peu de soutien institutionnel, et sont peu compatibles avec la vision classique du rôle de l'inspecteur, vu par le public principalement comme un « gendarme » chargé de débusquer les non-conformités.

Le rôle de tiers dans la relation contrôleur-contrôlé

Des acteurs tiers comme les organismes de certification, les assureurs, les syndicats professionnels, les associations industrielles et les ONG jouent un rôle réglementaire ou quasi réglementaire dans plusieurs secteurs d'activité. Quels sont les impacts de cette approche de plus en plus polycentrique de la gouvernance des risques liés à la sécurité, pour l'efficacité et la légitimité perçue de l'activité de contrôle ? Comment les activités de différentes catégories de tiers sont-elles articulées avec celles de l'autorité de contrôle ?

Les échanges ont permis d'explorer la grande diversité constatée dans les secteurs financier, nucléaire, maritime, santé et sécurité produit, concernant les configurations institutionnelles, les rôles formels et informels, les responsabilités. Ils montrent que le modèle tripartite normalisation / accréditation / certification présente de nombreux intérêts et se développe dans de nombreux secteurs, mais que ses limites s'agissant du contrôle de la sécurité de systèmes complexes à forts potentiels de dangers n'ont peut-être pas été suffisamment identifiées.

La « Nouvelle Approche » d'harmonisation technique est utilisée par la Commission Européenne depuis les années 1980 pour supprimer les barrières à la libre circulation des marchandises dans le marché unique. Elle s'appuie sur un processus de normalisation ainsi que sur les *organismes notifiés*, des tiers privés chargés de vérifier la conformité des produits mis sur le marché.

Conclusions

Citons enfin trois questions supplémentaires évoquées au cours des discussions, très riches, de ce séminaire :

- La responsabilité (pénale et civile) pour des décisions qui ont contribué à des accidents devrait-elle être allouée à un niveau individuel, ou plutôt au niveau collectif? Cette question s'applique autant au monde industriel qui conçoit et exploite des installations, qu'au monde du contrôle.
- Quels devraient être l'équilibre et l'articulation entre des réglementations et démarches de certification/habilitation qui concernent des organisations, et celles qui concernent des individus?
- À quel point la réglementation et le contrôle pourraient-ils utilement être basés sur les principes de "safety II" (démarche proactive se focalisant sur les bonnes pratiques et les activités qui permettent de fabriquer la sécurité), plutôt qu'une réglementation « écrite avec le sang des victimes », qui s'enrichit principalement en réaction à des défaillances marquantes?

"tombstone regulation"

Les mois suivants seront consacrés à la « digestion » des questions évoquées lors de ce séminaire, à l'organisation d'ateliers pour approfondir certaines questions comme le rôle de tiers dans la relation contrôleur-contrôlé et les évolutions à attendre concernant la délégation partielle d'autorité vers l'industrie contrôlée, à la préparation du séminaire de restitution industrielle, et à la maturation de l'ouvrage qui sera publié en *open access* dans la collection des *SpringerBriefs in Safety Management* à partir des contributions des experts académiques.



Une question ou réaction? N'hésitez pas à contacter Eric Marsden, qui anime cette analyse stratégique de la Foncsi.

Courriel : <eric.marsden@foncsi.org>

Ce *Journal des analyses stratégiques* est publié par la Foncsi et diffusé à l'ensemble de ses partenaires et financeurs du programme scientifique « Foncsi 3 ».

AIRBUS

EDF

TOULOUSE
INP

TotalEnergies

EUROVIA
VINCI

cnrs

UIC

direction
générale
de l'Aviation
civile
D S A C

epsf
sécurité ferroviaire

ENGIE

GRTgaz

IRSN
INSTITUT DE RADIOPROTECTION
ET DE SÛRETÉ NUCLÉAIRE

SNCF

La Région
Occitanie

