

Le Management des risques dans les organismes de Sécurité Sociale : propositions s'appuyant sur l'interdisciplinarité des Sciences de l'Information et de la Communication

Christian BOURRET

bouret@univ-mlv.fr

[Université Paris-Est Marne-la-Vallée](#), EA 4420 DICEN (Dispositifs d'Information et de Communication à l'Ere Numérique) /
CNAM (Conservatoire National des Arts et Métiers), 5 boulevard Descartes, Champs-sur-Marne, 77454 Marne-la-Vallée Cedex 2, France

Mots clés :

Management des risques, gouvernance, Intelligence Economique, Intelligence Territoriale, Sécurité Sociale, pensée complexe, acteurs, Sciences de l'Information et de la Communication.

Keywords:

Risk Management, governance, Competitive Intelligence, Territorial Intelligence, Social Security, complexity, actors, Information and Communication Sciences.

Palabras clave :

Gestión de riesgos, gobernanza, Inteligencia, Inteligencia Territorial, Seguridad Social, pensamiento complejo, actores, Ciencias de la Información y de la Comunicación.

Résumé

Depuis une quinzaine d'années (tournant de 1996), le Management des risques s'est progressivement affirmé dans les organismes de Sécurité Sociale : risque maladie, vieillesse, chômage, dépendance, voire, risque famille. Cette approche assez récente est indissociable d'une évolution de l'ensemble de sa gouvernance.

Nous abordons le Management des risques dans les organismes de Sécurité Sociale par une approche s'appuyant sur l'interdisciplinarité des Sciences de l'Information et de la Communication, faisant converger Intelligence Economique et Intelligence Territoriale. Nos analyses concerneront avant tout les risques Maladie (Santé) et Vieillesse (Retraites). Dans une perspective systémique relevant de la pensée complexe, nous nous appuyerons notamment sur la grille de lecture de la sémiotique situationnelle pour mettre en évidence les significations pour les acteurs : positionnement des acteurs, enjeux, normes, qualité des relations, valeurs, pour la construction d'une intelligence collective. Nous distinguerons ainsi un niveau stratégique (macro) d'un niveau opérationnel (micro) du management des risques. Le management des risques dans la Sécurité sociale repose sur la qualité des données et s'appuie sur des outils spécifiques : systèmes d'information et bases de données. Il correspond aussi à une recherche d'efficience reposant sur la mise en réseaux des acteurs et sur des partenariats public privé relevant de la RGPP (Révision Générale des Politiques Publiques). Le Management des risques peut aussi contribuer à refonder l'Etat providence, plus que jamais garant de la cohésion sociale. Dans une perspective d'articulation des enjeux de l'Intelligence Economique et de l'Intelligence Territoriale, nous attacherons une attention particulière au rôle spécifique des managers opérationnels.

1 Introduction

Le système de Protection Sociale français est à la croisée des chemins et, en particulier, la Sécurité sociale. Il est de plus en plus appréhendé en termes de management des risques : risque maladie, vieillesse, chômage, dépendance, voire, risque famille. Cette approche assez récente est indissociable d'une évolution de sa gouvernance. Nos analyses concerneront avant tout les risques Maladie (Santé) et Vieillesse (Retraites).

Le management des risques est un champ de recherche qui comporte de très nombreux aspects et auquel est consacré une volumineuse littérature, en particulier anglo-saxonne. Nous proposons un regard particulier pour aborder les défis auxquels est confrontée la Sécurité Sociale à travers une approche du Management des risques dans les organismes de Sécurité Sociale relevant de l'interdisciplinarité des Sciences de l'Information et de la Communication, s'appuyant sur la convergence de l'Intelligence Economique et de l'Intelligence Territoriale. Dans une perspective systémique relevant de la pensée complexe (Morin, Le Moigne), nous nous appuyerons notamment sur la grille d'analyse de la sémiotique situationnelle (A. Mucchielli) pour mettre en évidence les significations pour les acteurs.

Ce travail repose sur l'analyse de documents et sur des entretiens réalisés avec des acteurs du secteur de la Sécurité Sociale dans le cadre de partenariats autour du Master Ingénierie de la Protection sociale et de la Santé de l'Université de Paris Est / Marne-la-Vallée (4 spécialités) et d'une licence professionnelle manager d'unité (opérationnel) dans les organismes de protection sociale.

L'approche envisagée analyse l'intégration de la gestion du risque dans la nouvelle gouvernance des organismes de Sécurité Sociale. Dans une première partie, nous montrerons en quoi le management des risques constitue un concept nouveau pour la Sécurité Sociale. Nous nous situerons ensuite dans une approche SIC de la gestion du risque dans les organismes de Sécurité Sociale en montrant en quoi cela induit des repositionnements, à la fois pour une recherche d'efficience mais aussi une nouvelle légitimité. Nous aborderons enfin le rôle spécifique des managers opérationnels dans cette évolution.

2 Le Management des risques, un concept nouveau pour la Sécurité Sociale

2.1 La montée en puissance du management du risque

Andrew Holmes convoque Peter Bernstein pour qui « *the boundary between modern times and the past is the mastery of risk* ». Il souligne ensuite que “*if there were no risks, there would be no opportunity to make a profit or succeed where others fail*” et aussi que “*technological change and globalization have increased the systemic nature of risk*” (2002, pp. 2 – 3). De son côté, Ulrich Beck (2003) a qualifié notre société de « *société du risque* », cette évolution correspondant à la « *voie d'une autre modernité* » (2003). La notion de risque et sa gestion ont pris de plus en plus d'importance dans notre société d'hypermodernité. Le risque se décline à la fois au niveau individuel (multi assurances) et collectif (maîtrise des risques technologiques, sociétaux et notamment le risque sanitaire, et risques organisationnels). Avec les contraintes budgétaires, dans une logique d'efficience (efficacité au meilleur coût), de démarche qualité (avec toute l'importance d'une logique processus) et de démarche projet, de certification et d'évaluation, le management des risques constitue désormais un enjeu majeur pour toutes les organisations. Depuis Herbert Simon, la maîtrise de l'incertitude est devenue un enjeu majeur pour la gouvernance d'organisations de plus en plus complexes. Dans une économie de la connaissance (Foray), la gestion du risque entre dans le champ de l'intelligence économique, notamment comme enjeu de cohésion sociale (Carayon). Il s'agit aussi de mieux maîtriser la vulnérabilité des organisations.

La Protection sociale couvre un champ plus large que la Sécurité sociale (Maladie – Santé, Famille, Vieillesse) intégrant notamment l'Emploi (et en particulier l'indemnisation du chômage) et la dépendance. Nous centrerons notre analyse sur deux « risques » majeurs : l'Assurance Maladie (Santé) et la Vieillesse (Retraites) qui représentent respectivement 12 et 13 % de la richesse nationale (PIB). Le budget social de la Nation (560 milliards d'euros en 2009) est supérieur à celui de l'Etat (420 milliards d'euros). Celui de la seule Sécurité sociale est de 430 milliards d'euros. A noter que le montant des fraudes (30 milliards d'euros) a été en 2009 supérieur au déficit de la Sécurité sociale.

2.2 Une prise de conscience progressive au sein de la Sécurité Sociale

Lors du colloque des URCAM – Unions Régionales des Caisses d'Assurance Maladie (2001), Michel Crozier avait insisté sur la prise de conscience réalisée dans les organismes de Sécurité Sociale depuis le tournant de 1996, se traduisant notamment par l'émergence d'acteurs nouveaux (notamment ARH – Agences Régionales de l'Hospitalisation) et URCAM. La Sécurité sociale ne voulait plus être un « payeur aveugle » sans aucune emprise sur les dépenses, mais, voulait mieux maîtriser ses dépenses, en gérant mieux les risques et en s'appuyant sur des systèmes d'information, ce qui impliquait à la fois une meilleure définition des objectifs et une meilleure utilisation des données.

La notion de gestion du risque est ainsi apparue dans le code de la Sécurité sociale en 1996 pour caractériser l'action des caisses locales dans la surveillance des dépenses de santé et dans leur maîtrise. En 2001, M. Crozier avait pointé le chemin restant encore à parcourir, en privilégiant en particulier le niveau régional, en insistant sur la formation et le développement des connaissances et des compétences. La loi de 2004 a utilisé le concept de gestion de risque pour renforcer les responsabilités au niveau national. L'importance du niveau régional comme niveau de gouvernance et de gestion des risques a été confortée en juillet 2009 par la loi *Hôpital, Patients, Santé, Territoires*, avec notamment la création des ARS (Agences Régionales de Santé), en avril 2010.

Comme le souligne Jean-Pierre Robelet (2010), la gestion du risque englobe différentes dénominations : maîtrise, régulation, contrôle ... Il souligne que « le choix de ces mots n'est pas sans importance dans le ressenti de nos interlocuteurs ni sur les résultats obtenus » (2010, p. 15). Pour lui, le « facteur temps est primordial ». L'évolution des mentalités et des pratiques est lente. La négociation a été l'outil de ces évolutions : négociations conventionnelles avec les professions de santé mais aussi négociations avec l'Etat (2010, p. 15).

De son côté, François Tonnelier a souligné la tension du système de santé entre deux objectifs : l'équité, c'est-à-dire la garantie d'un accès égal pour tous et, ensuite, l'efficacité, car il faut trouver un rapport coût-qualité satisfaisant (2010, p. 20). Pour Lise Rochoaix, la recherche de l'efficacité implique la comparaison entre différents usages possibles de ressources rares et implique donc l'évaluation des actions menées. C'est notamment le rôle de la Haute Autorité de Santé (HAS). « Comme tous les décideurs, les gestionnaires du risque se heurtent à une difficulté majeure : comment comparer les options, sachant que les décisions sont prise en incertitude et en information imparfaite ? » (2010, p. 25).

En santé, la gestion des risques rencontre alors l'Intelligence Economique, notamment dans sa dimension territoriale. Les réseaux de santé ou autres organisations d'interface peuvent jouer un rôle privilégié dans la gestion du risque santé, en particulier dans le cas des ALD (affections de longue durée). En 2005, elles généraient 64 % des dépenses de santé pour l'ensemble des régimes, concernant 14 % des assurés.

2.3 Le rôle des différents niveaux de management dans la gestion du risque

Cette nouvelle approche du management des risques au sein de la Sécurité Sociale se décline à deux niveaux : stratégique (macro) et opérationnel (micro). Dans le secteur de la santé, les nouvelles organisations d'interface (réseaux de santé, maisons de santé pluriprofessionnelles, etc.) peuvent jouer un rôle particulier

comme capteurs de données de proximité dans une perspective de veille sanitaire et sociale pour fournir des informations validées à des observatoires ou à des plateformes de services mis en place au niveau régional.

La notion de gestion des risques n'est plus seulement en effet un enjeu macro de maîtrise des dépenses et de gouvernance du système mais a des enjeux micro : à la fois au niveau opérationnel (management d'unité) mais aussi au niveau de l'action quotidienne des acteurs : enjeux de responsabilisation de tous les acteurs, y compris des usagers (on parle davantage de patients acteurs de leur santé alors que l'Assurance Maladie veut privilégier la notion de « client » dans le cadre d'une démarche qualité) à travers la notion d' « *empowerment* » dans les pays anglo-saxons, depuis la loi de mars 2002, la France s'attachant à promouvoir la « démocratie sanitaire ».

3 Pour une approche SIC de la gestion du risque dans les organismes de Sécurité Sociale

3.1 Des enjeux relevant d'une approche SIC : information et sens pour une intelligence collective

Pour Françoise Bernard (2006), l'originalité des SIC (sciences de l'information et de la communication) repose sur une approche interdisciplinaire insistant sur les problématiques du sens, du lien (de la relation), du savoir et de l'action, en ayant pour objectif de penser chacun des aspects dans ses interactions avec les autres. Nicole D'Almeida (2006) a proposé d'appréhender les organisations à la fois en tant que projets et récits. Le management des risques entre dans cette perspective, pouvant être à la fois appréhendé comme un projet spécifique et comme un récit de légitimation de l'utilisation de fonds publics dans une perspective d'efficience. De son côté, Valérie Carayol propose d'aborder la communication des organisations dans une perspective « *allagmatique* », c'est-à-dire comme dynamique de changement. L'approche proposée s'inscrit dans cette perspective en se situant également dans une perspective d'articulation des enjeux de l'Intelligence Economique (davantage macro) et ceux de l'Intelligence Territoriale (davantage méso et micro).

« L'information constitue le coeur de tout dispositif d'intelligence économique ... Or celle-ci n'est plus considérée aujourd'hui comme une ressource rare [...] ce qui devient rare, et peut donc constituer une source d'avantage concurrentiel pour l'entreprise qui maîtrise cette ressource, ce sont les compétences nécessaires à l'utilisation, voire à l'assimilation de ces informations » (Lebas-Picard in Guilhon-Levet, 2003, p. 17). La maîtrise de l'incertitude et donc des risques se situe dans cette perspective. Le passage de l'information, de la connaissance au savoir et à l'intelligence, qui correspond à une évolution de l'individuel vers le collectif se fait par les interactions entre différents acteurs, humains et non humains, dans un contexte particulier. Les interactions contextualisées (situées) sont donc essentielles dans le partage de l'information et le long chemin de construction d'une intelligence collective.

Olivier Zara (2008) a insisté sur l'importance de l'intelligence collective. Comparée à l'intelligence individuelle, l'intelligence collective est l'intelligence du lien, de la relation. Nous sommes bien dans le « primat de la relation » cher à D. Bounoux. Certains la définissent également comme intelligence connective ou « *global brain* ». Le cœur de l'intelligence collective est l'harmonie dans les liens. Ces liens induisent les coopérations. Pour O. Zara, l'intelligence collective serait alors la conséquence des coopérations intellectuelles, sa matérialisation. Manager l'intelligence collective d'une organisation consiste alors à créer une dynamique de coopérations intellectuelles entre tous ses acteurs. Dans une société devenue une société de services, les salariés, et en particulier les cadres des organismes de Sécurité Sociale, sont progressivement devenus des « travailleurs du savoir » (Dortier, 2005).

Pour O. Zara, les organisations vont devoir progressivement devenir des organisations intelligentes sous peine de disparaître. L'entreprise « intelligente » repose pour lui sur trois piliers : l'intelligence collective (quantité et qualité des coopérations intellectuelles), le *Knowledge Management* (quantité et qualité des connaissances) et les technologies de l'information et de la collaboration (quantité et qualité des logiciels, matériels et réseaux, qui favorisent les flux relationnels et informationnels). Ces trois piliers sont en interactions permanentes, ils sont indissociables et complémentaires.

Toujours dans une approche relevant des sciences de l'information et de la communication, le management des risques peut être appréhendé en termes de situations d'information et de communication pouvant être analysées à travers la grille d'analyse de la sémiotique situationnelle proposée par Alex Mucchielli (2010) qui propose une approche à travers différents contextes ou cadres d'analyse : positionnement des acteurs, cadre spatio-temporel, enjeux, normes, valeurs, qualité des relations.

3.2 Quels outils pour quelles décisions et avec quels enjeux ?

La question du management des risques devient alors aussi celle des outils d'aide à la décision : systèmes d'information et bases de données associées. Toujours dans une approche relevant de l'interdisciplinarité des SIC, nous nous situons dans la perspective proposée par M. Durampart et B. Guyot : analyser les organisations à la lumière de leur système d'information (2008) et par celle proposée par Putnam – Nicotera de la « communication comme constitutive des organisations » (2009). Pour nous, ce sont à la fois l'information et la communication qui sont constitutives des organisations, mais en ne s'y réduisant pas.

Avec la mise en place des systèmes d'information, la question du management des risques devient alors : quels outils pour améliorer la gestion des risques et, si nous nous plaçons au niveau de la santé, quels outils pour les nouvelles ARS ?

La reconfiguration des systèmes de gouvernance au niveau régional est aussi à l'ordre du jour pour le risque Vieillesse (Retraites) avec la création des CARSAT (Caisse d'Assurance Retraite et de la Santé au Travail ex CRAM) relevant de la CNAV (Caisse Nationale d'Assurance Vieillesse).

4 Gestion du risque et repositionnements de la Sécurité Sociale : recherche d'efficience mais aussi de nouvelle légitimité

La question du Management des risques dans les organismes de Sécurité Sociale y est indissociable de nouveaux repositionnements, à la fois en termes de recherche d'efficience et de nouvelle légitimité.

4.1 La recherche d'efficience : la mise en réseau des acteurs et les partenariats public privé

Les acteurs du système de Protection sociale et sa gouvernance évoluent dans leur positionnement, et, en tout premier lieu, celui de l'Etat, devenu progressivement à partir de 1945, en période de politiques keynésiennes correspondant aux « Trente Glorieuses », un Etat providence ou du bien être collectif. L'Etat dirigiste, héritier d'une longue histoire remontant à la monarchie absolue ou administrative, constitue une des spécificités françaises. En période de ressources limitées et de nouvelles contraintes financières, de dirigiste, l'Etat est devenu davantage accompagnateur, incitateur et évaluateur, favorisant les coopérations public privé. Assez paradoxalement, dans le secteur de la santé, alors qu'il se désengage progressivement en tant que financeur, l'Etat accroît

son poids relatif, notamment dans une perspective de déconcentration, en particulier avec la création des ARS qui sont des établissements publics de l'Etat à caractère administratif.

La création des ARS en avril 2010 constitue l'aboutissement d'un processus commencé en 1996. Les ordonnances de 1996 ont en effet affirmé le rôle de l'Etat dans le secteur de la santé, notamment à travers le rôle du Parlement (ONDAM : Objectif National des Dépenses d'Assurance Maladie dans le cadre de la LFSS : Lois de Financement de la Sécurité Sociale, mais aussi du pouvoir administratif de l'Etat sous couvert de régionalisation (ARH : Agences Régionales d'Hospitalisation devenues ARS) et aussi à travers la normalisation et la certification (HAS : Haute Autorité de Santé, bonnes pratiques ...) et la contractualisation (notamment les COG – conventions d'objectifs et de gestion) avec les organismes de sécurité sociale.

Cet Etat de plus en plus présent d'un point administratif (bureaucratique ?) et moins en termes financiers, y compris à travers les organismes auxquels sont confiés des missions de service public, devra prendre des décisions difficiles (notamment sous contraintes financières) et arbitrer. La notion de contractualisation est au coeur de la RGPP (Révision Générale des Politiques Publiques). Elle est indissociable de celle d'évaluation. LA RGPP repose aussi sur de nouveaux partenariats entre secteur public et secteur privé avec une évolution de la ligne de séparation entre régimes obligatoires et complémentaires.

Les acteurs se sont aussi progressivement mis en réseaux : la Caisse Nationale d'Assurance Maladie des Travailleurs Salariés (CNAMTS) et la Mutualité Sociale Agricole (MSA) se définissent ainsi comme des réseaux.

4.2 Management des risques et recherche d'une nouvelle légitimité

C'est en fait tout notre système de Protection sociale, et, plus largement, toute notre société, qui sont à la croisée des chemins, avec des arbitrages de plus en plus difficiles à rendre quand les ressources sont limitées. Et avec des réflexions de fond à mener sur la notion même de solidarité. Des choix majeurs devront être faits et des priorités de financement définies : santé, retraite, éducation ... avec, bien sûr, plus que jamais, l'importance de l'évaluation pour mesurer l'efficacité des solutions adoptées avec toute l'importance des indicateurs, des systèmes d'information pour la décision, dans un contexte de convergence des enjeux d'Intelligence Economique et d'Intelligence Territoriale.

Il s'agit bien, comme l'a écrit P. Rosanvallon (1998) de refonder l'Etat providence dont le rôle majeur pour assurer la cohésion sociale a été revalorisé par la crise économique et financière qui sévit depuis 2008. Il s'agit aussi de dépasser la défiance qui s'est progressivement instaurée dans toute notre société (Algan-Cahuc, 2007).

L'approche management des risques dans la Sécurité sociale participe de cette recherche d'une nouvelle légitimité. La recherche de nouvelle légitimité de l'Etat providence peut s'appuyer sur la convergence de l'Intelligence Economique dans son approche suédoise à forte dimension sociétale et de l'Intelligence Territoriale pour assurer la cohésion sociale (Carayon) avec toute l'importance du niveau régional. Les enjeux de l'Intelligence Economique rejoignent ainsi ceux du développement durable des territoires avec l'implication de tous les acteurs, sans oublier les populations concernées : il s'agit donc de construire une nouvelle forme d'intelligence collective prenant la forme d'intelligence économique territoriale. Les TIC (technologies de l'information et de la communication) peuvent jouer un rôle majeur comme dans le cas de l'*Administració Oberta de Catalunya* (Barcelone).

La question des listes d'attentes peut s'avérer déterminante, en particulier dans le cas de concurrence entre services publics et privés, comme par exemple au Royaume-Uni ou en Catalogne, les usagers pouvant alors choisir d'accorder leur préférence au secteur privé. Les dirigeants de *CatSalut* (Barcelone), assureur public, suivent ainsi minute par minute l'évolution des listes d'attente, pathologie par pathologie, dans les différents établissements qui relèvent d'eux.

Cette nouvelle approche relevant de la RGPP peut néanmoins présenter des risques de management par des indicateurs (quasi uniquement quantitatifs) et par des normes, qui a été dénoncé, en particulier par H. Mintzberg (« remarques sur un vilain mot : efficacité ») et par V. de Gaulejac (*La société malade de la*

gestion, 2005). De son côté, N. Alter a dénoncé le « bougisme » ou changement pour le changement. Une autre forme de risque de dérive a été dénoncée par J.-P. Boutinet avec le projet pour le projet, sans justification ni sens pour l'action).

En étant conscient des risques de dérives toujours possibles et de son caractère d'effet de mode, le management des risques est néanmoins devenu central dans les organismes de Sécurité sociale. Pour la MSA (Mutualité Sociale Agricole), la gestion du risque a pour objectif de permettre « d'avoir l'assurance raisonnable que les risques liés à l'activité de l'organisme sont maîtrisés, résiduels et acceptables ». Comme le définissait C. Daykin (2004), le risque est ainsi « un danger éventuel plus ou moins prévisible ».

5 Le management des risques au niveau opérationnel

S'il comporte une forte dimension stratégique, le management des risques a aussi une forte dimension opérationnelle, se déclinant par des actions de terrain en relation avec les usagers, pouvant y correspondre à une forme d'innovation.

5.1 Le management des risques au niveau opérationnel : une innovation « ordinaire »

Patrice Flichy (1995) distingue deux niveaux d'innovation possibles : l'innovation radicale ou de rupture et l'innovation incrémentale. Norbert Alter (2002) a, de son côté, analysé l'innovation au niveau du terrain : elle peut se construire au quotidien, à la convergence d'actions « ordinaires », correspondant à la somme de petits changements progressifs.

En analysant l'évolution des compétences en réseaux devenant davantage collectives, Guy Le Boterf a souligné que « l'on est de moins en moins compétent tout seul ». C'est dans cette perspective que nous avons étudié le rôle spécifique des managers opérationnels ou d'unité de travail dans une nouvelle approche de la gestion des risques dans les organismes de Sécurité sociale, centrée sur les interactions entre les différents niveaux d'acteurs pour redonner du sens à l'activité.

5.2 Le rôle spécifique des managers opérationnels

Pour les organismes de Sécurité Sociale, dans les différentes COG (conventions d'objectifs et de gestion), conclues entre les organismes et l'Etat, le manager opérationnel est présenté comme le garant du suivi sur le terrain du plan de contrôle interne. Ces managers, également qualifiés de proximité ou d'unité de travail, ont donc ainsi un rôle essentiel d'articulation et de « traduction » sur le terrain des choix stratégiques de la direction. « Traducteurs », ils sont aussi des « facilitateurs », qui doivent donner du sens à l'activité quotidienne de leurs agents, en animant au mieux l'équipe qui leur est confiée et dont ils ont rarement choisi la composition. Nous avons rencontré assez souvent chez eux (rapports d'activité, projets tutorés, mémoires de VAE – validation des acquis de l'expérience...) un réel malaise venant de leur positionnement (cf. sémiotique situationnelle) : ils sont coincés entre la base et la hiérarchie de l'encadrement supérieur, devant parfois faire appliquer des décisions qu'ils ne partagent pas et que leur personnel ne partage pas non plus, voire qu'ils ne comprennent pas. Ils sont aussi souvent écartelés entre le discours officiel sur la qualité et l'amélioration du service à un usager, devenu pour la direction, un « client » et la réalité au quotidien qui est celle de l'efficacité sous la contrainte de la suppression de postes de travail. Ils vivent au quotidien le fossé existant entre le discours managérial officiel et une réalité de terrain se dégradant, avec néanmoins de fortes différences, une CPAM ou la MSA n'étant pas le Pôle Emploi. Ils se trouvent ainsi souvent écartelés entre une logique qualitative d'amélioration de la qualité de services et la réalité quotidienne d'un management par les normes et des indicateurs quasi uniquement quantitatifs (nombre de personnes reçues, nombre de dossiers traités, durée des communications téléphoniques,

temps d'attente ...). Ils vivent au quotidien la tension entre coûts (et aussi normes) et valeurs, que F.-X. Schweyer a récemment analysée pour l'hôpital (2010). Nous avons déjà fait référence à François Tonnelier pour qui les systèmes de santé sont en tension entre deux objectifs : l'équité et l'efficacité (2010, p. 20). Trop souvent, le discours officiel ou récit mythifié sur l'amélioration de la qualité du service et une optimisation de la gestion des risques, se transforme au niveau du terrain en productivité sous contraintes et sous contrôle, dans une perspective quasi uniquement quantitative (management par les indicateurs). Les procédures rigidifiées (management par les normes) prennent souvent le pas sur les processus, dans une logique relevant de la taylorisation des services, comme par exemple pour les centres d'appels. Dans une logique de « bricolage organisationnel » analysée par Béatrice Vacher (2008), il s'agit de faire « avec les moyens du bord » (suppression de postes), avec en outre une pression plus forte d'utilisateurs devenus « clients », souvent plus exigeants, voire violents. Dans certaines agences, le risque au quotidien est devenu un risque physique avec des agressions d'agents. En région parisienne, une tentative de réponse consiste en la mise en place d' « auxiliaires d'accueil », qui sont en fait des vigiles (sous-traitance à une société extérieure).

Outre cet aspect de sécurité physique de son personnel et de la sécurisation des outils et, notamment des systèmes d'information et des centres d'appels, pour le manager d'unité de travail, le management des risques au quotidien, c'est une vigilance permanente sur les risques d'erreurs et de fraudes, à la fois en externe (utilisateurs) mais aussi en interne, notamment par collusion d'un employé avec un utilisateur. L'aspect lutte contre les fraudes est devenu une priorité pour les organismes de Protection sociale. Il constitue un aspect de plus en plus significatif de l'activité de beaucoup de managers de proximité, correspondant à des enjeux financiers de plus en plus importants en période de ressources limitées.

Au niveau opérationnel, la gestion des risques se décline aussi en termes de qualité de services : veille pour déceler les erreurs, par exemple, dans le cas de la retraite sur la validation d'années de cotisations ou sur des droits spécifiques, interprétation erronée des textes, pouvant priver l'utilisateur de sommes ou de prestations auxquelles il avait logiquement droit.

Au niveau du terrain, au-delà des grandes directives émanant des organismes nationaux, le management des risques au quotidien repose encore beaucoup sur l'esprit d'initiative des managers d'unité. Lors d'un jury de VAE, nous avons rencontré un cas de manager d'unité au sein de la CNAV – Caisse Nationale d'Assurance Vieillesse (3800 salariés) qui présente aussi la particularité d'être aussi organisme régional pour l'Ile de France (retraite du régime général). Elle s'est trouvée confrontée à un cas de fiabilité des données pour l'évaluation des performances des agents de son unité, en ayant discerné une forte différence entre le nombre d'utilisateurs reçus et celui répertorié dans le système d'information ou outil retraite (OR). Comme il n'existait aucune procédure validée de vérification des données, la manager de proximité a contacté une personne de la maîtrise d'ouvrage qu'elle avait rencontrée en formation. Celle-ci l'a orientée vers un interlocuteur de la direction du pilotage régional. Cet exemple montre, comme nous l'a souligné la manager opérationnelle concernée, le « caractère primordial de la constitution de réseaux personnels grâce aux formations, réunions, groupes de travail ... ». Au-delà des outils, c'est bien l'aspect humain qui est essentiel, ce qui correspond tout à fait à une approche par les SIC, reposant à la fois au « primat de la relation » (Daniel Bougnoux), pour une « économie du lien » (Nicole D'Almeida) ou de la « convivialité » (Manuel Zacklad), la communication étant ainsi appréhendée dans une perspective « allagmatique » pour analyser le changement dans les organisations (Valérie Carayol).

Certes, la qualité des systèmes d'information est importante mais elle repose sur la validité des données intégrées et donc sur la validation de leur cohérence par les managers d'unité. Il importe à la fois de faire remonter rapidement des données pour le pilotage global des organismes mais aussi que ces données soit validées et / ou vérifiées par ceux qu'elles concernent au premier chef. Dans une perspective de management des risques, les managers opérationnels doivent ainsi devenir des vérificateurs de cohérence et des forces de proposition. Cela contribuera à donner une nouvelle légitimité et une forme de reconnaissance à ce métier au positionnement difficile.

Au-delà des discours des directions générales et de leur illusion de maîtrise stratégique, le management des risques repose donc largement sur l'esprit d'initiative des managers d'unité, les procédures restant encore largement à construire. Tout commence par le terrain, avec le rôle essentiel des managers d'unité, leur motivation, leur conscience professionnelle, pour traduire les décisions sur le terrain, veiller à la motivation des agents et à la cohérence des décisions prises et des données utilisées.

Finalement, le positionnement et le rôle au quotidien des managers d'unité, relève de l'esprit d'adaptation, de la capacité à faire avec les moyens du bord, c'est-à-dire du « bricolage organisationnel », voire de la « ruse », décrits par Béatrice Vacher (2008). Cette forme de management empirique et adaptatif retrouve finalement la *mètis* ou intelligence rusée, pratique, art du pilotage des Grecs anciens, qui a été supplantée dans notre société occidentale par le *logos* rationnel, normatif, devenu central dans notre société « cartésienne ». L'art de l'adaptation du manager d'unité ou « bricolage organisationnel » constitue aussi une forme de l'innovation au quotidien ou innovation « ordinaire », valorisée par Norbert Alter (2002).

Ce sont aussi les managers opérationnels, de proximité, qui assurent aussi le lien avec les usagers, notamment dans les services d'accueil (physique ou centres d'appels). Ils sont ainsi en première ligne, à la fois pour le management des risques, mais aussi pour la refondation de l'Etat providence, en promouvant la confiance à partir de nouveaux rapports sociaux dans notre société qui est largement devenue une « société de défiance ».

Dans le cas particulier de la santé (Assurance Maladie), il s'agit de contribuer à la construction progressive d'une « démocratie sanitaire », prématurément proclamée par la loi de mars 2002. Dans cette perspective, le management des risques rejoint les enjeux de l'Intelligence Economique (gouvernance et maîtrise financière des organismes) et, au niveau opérationnel, des enjeux d'Intelligence Territoriale, les agents des organismes de Sécurité sociale étant des acteurs majeurs d'une Intelligence Territoriale de proximité en interaction avec les populations concernées. Là encore, au-delà des outils, il s'agit de donner du sens à l'action collective.

6 Conclusion

La prise de conscience du management des risques, élément majeur d'une approche davantage « intelligence économique » est assez récente dans les organismes de Sécurité sociale, s'y développant progressivement depuis une quinzaine d'années.

Dans le cadre d'une approche systémique ou globale que nous avons déclinée autour de l'interdisciplinarité des sciences de l'information et de la communication, le management des risques est ainsi « hologrammatique » (renferme en son sein tous les éléments significatifs : le tout est dans la partie et la partie dans le tout) des grandes évolutions en cours de tout notre système de protection sociale.

La déclinaison de l'approche management des risques au niveau opérationnel nous a amené à valoriser le rôle du manager de proximité, souvent responsable de l'interface avec les usagers, notamment dans les services d'accueil. Son rôle peut être important pour contribuer à refonder l'Etat providence (Rosanvallon) dans une logique articulant compétitivité des entreprises, cohésion sociale (Carayon) et management des risques. Dans une approche relevant des sciences de l'information et insistant sur les interactions, la coopération et la confiance entre tous les acteurs, le management opérationnel est déterminant. A travers son rôle d'interface avec les populations concernées, l'Intelligence Economique rejoint l'Intelligence Territoriale, le besoin de « reliance » (créer de nouveaux liens et une nouvelle solidarité (Morin, Sainsaulieu, Carayon). Elle peut aussi s'avérer déterminante pour la « résilience » ou capacité à rebondir en situation de crise de toute notre société, en particulier en redonnant du sens à l'action, notamment collective. S'il sait dépasser la tension entre, d'un côté les coûts et les normes et, de l'autre, les valeurs de solidarité et de coopération, le management peut y contribuer en promouvant une nouvelle approche de l'efficacité, pas seulement quantitative, dans le cadre d'une société de la connaissance valorisant les compétences de « travailleurs du savoir ».

7 Références

- [1] ALGAN (Yann), CAHUC (Pierre), 2007, *La société de défiance : comment le modèle social français s'autodétruit*, Paris, Editions de la rue d'Ulm – Cepremap.
- [2] ALTER (Norbert), *L'innovation ordinaire*, Paris, PUF, 2000, rééd. Coll. Quadrige, 2005, 288 p.
- [3] BALMISSE (Gilles), *La recherche d'information en entreprise*, Paris, Hermes – Lavoisier, 2007, 277 p.
- [4] BARBIER (Jean-Claude), THÉRET (Bruno), *Le système français de protection sociale*, nouvelle édition, Paris, La Découverte, coll. Repères, 2009, 126 p.
- [5] BECK (Ulrich), *La société du risque. Sur la voie d'une autre modernité*, Paris, Champs-Flammarion, 2003, 522 p.
- [6] BERNARD (Françoise), « Les SIC une discipline de l'ouverture et du décloisonnement », in BOUZON (Arlette) sous la dir. de, *La communication organisationnelle en débat. Champs, concepts, perspectives*, Paris, L'Harmattan, 2006, pp. 33 – 46.
- [7] BOUGNOUX (Daniel), *Introduction aux sciences de la communication*, Paris, Repères-La Découverte, 1998, rééd. 2001, 2006, 127 p.
- [8] CARAYOL (Valérie), *Communication organisationnelle. Une perspective allagmatique*, Paris, L'Harmattan, 2004, 235 p.
- [9] CARAYON (Bernard), Rapport de la commission présidée par, Intelligence économique, compétitivité et cohésion sociale, Paris, La Documentation française, 2003, 176 pages. Disponible sur : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/034000484/index.shtml>
- [10] CROZIER (Michel), *La gestion du risque*, Conclusion du colloque des URCAM (Union des Caisses Régionales d'Assurance Maladie), Bordeaux, 11-12 octobre 2001, pp. 53-55.
- [11] DAYKIN (Christopher D.), *Gouvernance financière et gestion des risques par les institutions de sécurité sociale*, 28^{ème} Assemblée générale de l'AISS (Association Internationale de Sécurité Sociale), Beijing, 12-18 septembre 2004, consultable sur : www.issa.int
- [12] D'ALMEIDA (Nicole), « Les organisations entre projets et récits », in BOUZON (Arlette) dir., *La communication organisationnelle en débats. Champs, concepts et perspectives*, Paris, L'Harmattan, 2006, p.145 –158.
- [13] DURAMPART (Michel) et GUYOT (Brigitte), « Interroger l'organisation à la lumière des systèmes d'information », *Actes du XVI^e congrès de la Société Française des Sciences de l'Information et de la Communication (SFSIC)*, Université de Technologie de Compiègne, juin 2008, consultable sur : http://www.sfsic.org/congres_2008/
- [14] DORTIER (Jean-François), « Les professionnels de l'intelligence : portrait de groupe », Les travailleurs du savoir, *Sciences Humaines*, n° 157, février 2005, pp. 28 - 33.
- [15] FLICHY (Patrice), *L'innovation technique. Récents développements en sciences sociales. Vers une nouvelle théorie de l'innovation*, Paris, La Découverte, 1995.
- [16] GAULEJAC (Vincent de), *La société malade de la gestion. Idéologie gestionnaire, pouvoir managérial et harcèlement social*, Paris, 2005, nouvelle éd., Points-Seuil., mars 2009, 353 p.
- [17] GAY del SANTO (Julie) propos recueillis par, « Quelle place pour les réseaux dans la gestion du risque ? », *Réseaux, Santé & Territoires*, dossier spécial, n° 30, janvier-février 2010, pp. 36 –41.

- [18] GUILHON (Bernard), LEVET (Jean-Louis) sous la dir. de, *De l'Intelligence Economique à l'Economie de la Connaissance*, Paris, Economica, 2003, 199 p.
- [19] HOLMES (Andrew), *Risk Management*, Capstone Publishing, Oxford, 2002, 122 p.
- [20] LE BOTERF (Guy), *Ingénierie et évaluation des compétences*, Paris, 3^e éd., Ed. d'Organisation, 2001.
- [21] LOUISOT (Jean-Paul), GAULTIER-GAILLARD (Sophie), *Diagnostic des risques. Identifier, analyser et cartographier les vulnérabilités*, Paris, AFNOR, 2007.
- [22] MINTZBERG (Henry), *Le Management. Voyage au centre des organisations*, Paris, Ed. d'Organisation, 2001, 570 p.
- [23] MONTALEMBERT (Marc de) dir., *La protection sociale en France*, Paris, La documentation Française, 5^{ème} édition revue et augmentée, juillet 2008, 200 p.
- [24] MORIN (Edgar), LE MOIGNE (Jean-Louis), *L'intelligence de la complexité*, Paris, L'Harmattan, 2003, 332 p.
- [25] MUCCHIELLI (Alex), « Introduction », in ALÉMANNI – PARRINI (Sylvie), BACHELARD (Olivier), BOURRET (Christian) sous la dir. de, *Des méthodes au cœur des sciences de l'information et de la communication*, Editions Ovidia, Nice – Genève – Paris – Bruxelles – Montréal, juin 2010, pp. 17 – 52.
- [26] MUCCHIELLI (Alex) NOY (Claire), *Etude des communications : Approches constructivistes*, Paris, Armand Colin, 2005, 239 p.
- [27] PUTNAM (Linda L.), NICOTERA (Anne Maydam) editors, *Building Theories of Organization. The Constitutive Role of Communication*, Routledge, New York and London, 2009, 222 p.
- [28] ROBELET (Jean-Pierre), TONNELIER (François), FAYARD (Annick), ROCHAIX (Lise), « Le risque dans tous ses états », *Réseaux, Santé & Territoires*, dossier spécial, n° 30, janvier-Février 2010, pp. 14 – 27.
- [29] ROSANVALLON (Pierre), *La nouvelle question sociale. Repenser l'Etat-providence*, Le Seuil, Points-Essais, 1998.
- [30] SCHWEYER (François-Xavier) « Hôpital, une tension entre coûts et valeurs », in HALPERN (Catherine) coord. par , *La Santé. Un enjeu de société*, Auxerre, Ed. Sciences Humaines, 2010, pp. 278 – 287.
- [31] VACHER (Béatrice), « Oubli, étourderie, ruse et bricolage organisés : arrêt sur théories », in BONNEVILLE (Luc), GROSJEAN (Sylvie) sous la dir. de, *Repenser la communication dans les organisations*, Paris, Ed. L'Harmattan, 2008, pp. 25-49.
- [32] ZACKLAD (Manuel), « Les économies de la convivialité dans les sociétés de l'information et des services », Leçon inaugurale, Paris, CNAM, 17 juin 2009.
- [33] ZARA (Olivier), *Le management de l'intelligence collective. Vers une nouvelle gouvernance*, 2^{ème} édition, Paris, M21 Editions, 2008, 236 p. + annexes.
- [34] ZARIFIAN (Philippe), *Le modèle de la compétence. Trajectoire historique, enjeux actuels et propositions*, Paris, Ed. Liaisons, 2001, 114 p.