

La bureaucratie normative est-elle réformable?

Conférence SCM 8 juin 2023

Jacques Repussard

Ancien Directeur de l'IRSN

Président de l'Institut pour la Maîtrise des risques

- Les normes sont indispensables dans une société avancée et ouverte
- Qu'est ce que la "bureaucratie normative"?
- Certains types de normes ont des effets secondaires toxiques
- Le cas de la crise énergétique en 2022
- La maîtrise de la bureaucratie normative suppose l'existence de contre-pouvoirs effectifs et sages
- Les crises sont une opportunité de réforme
 - le cas du marché intérieur européen: 1983
 - le cas de l'organisation de la sûreté nucléaire en France
- Nouvelles menaces normatives
- Conclusion: comment encourager la maîtrise de la bureaucratie normative?

Les normes sont indispensables dans une société avancée et ouverte

- Les dix commandements...
- L'écartement des roues des chariots, les poids et mesures dans l'empire romain
- Les normes de spécifications des produits: compatibilité, performance, sécurité: normes volontaires ou obligatoires
- Les normes de processus (codes réglementaires,...)
- Les normes "organisationnelles"

... Mais certaines normes sont plus indispensables que d'autres...

Qu'est ce que la "bureaucratie normative"?

- ▶ Les modes d'organisation de la production des normes
 - ▶ Les systèmes normatifs volontaires
 - ▶ Les systèmes réglementaires
- ▶ L'administration du respect des normes
 - ▶ Les systèmes déclaratifs
 - ▶ Les systèmes de certification volontaires
 - ▶ Les systèmes réglementaires contraignants
 - ▶ Le rôle des instances judiciaires
- ▶ Les organismes: une grande variété, classable en fonction de la nature de leur gouvernance (public/privé) et de la réalité de l'acceptation des contre-pouvoirs en leur sein

Certains types de normes ont des effets secondaires toxiques

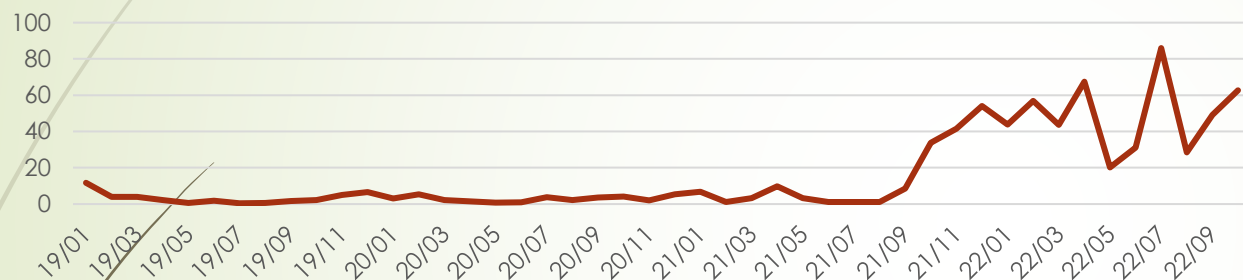
- Les « normes en extension » et les « normes en compréhension »
- Les effets positifs ou négatifs sur:
 - La concurrence sur les marchés
 - L'innovation
 - La culture d'entreprise, le leadership et la gestion des connaissances en son sein
 - Le libre arbitre et la citoyenneté au sein de la société
- Le rôle clef des systèmes de gouvernance pour limiter la toxicité des normes: veiller à la proportionnalité des exigences normatives, et à l'efficacité des mécanismes prévus pour « rendre compte » (accountability)

Certains types de normes ont des effets secondaires toxiques: le cas des “normes de management”

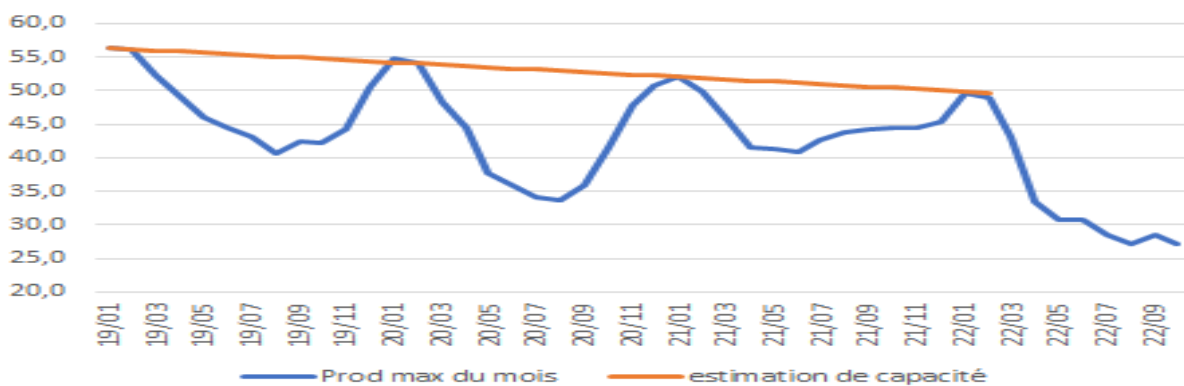
- ▶ L'exemple du standard AIEA GSR-2: exigence de démonstrabilité de la capacité du système de management à assurer la sûreté, de la capacité des managers à assurer un leadership en matière de sûreté, et à promouvoir une « culture de sûreté » au sein de l'organisation: la démonstration peut devenir l'objet principal de préoccupation, ... au détriment de la sûreté au quotidien.
- ▶ Un cas pratique : l'échec d'une action managériale visant la réduction des « erreurs de lignage » dans une centrale nucléaire européenne
- ▶ Analyse: l'artefact de la démonstration de conformité a conduit managers opérateurs et contrôleurs à une perte de sens nuisible à la sûreté

Le cas de la crise énergétique en 2022

Spread (positif) moyen (€/MWh) France Allemagne sur le marché de gros de l'électricité en 2022



Capacité nucléaire (GW)



Source: Vincent Rigal

Un surcoût de plus de 30 milliards d'euros supporté par l'économie nationale. Des causes géopolitiques (Ukraine), politiques (désaveu latent de l'énergie nucléaire) et techniques (vieillesse du parc, corrosion)... mais aussi organisationnelles (arbitrages internes) et normatives: la conformité, artefact imparfait de la sûreté peut conduire à surdimensionner les mesures prises au détriment de la proportionnalité, et sans débat.

La maîtrise de la bureaucratie normative suppose l'existence de contre-pouvoirs effectifs et sages

- ▶ Selon Henry Mintzberg, les organisations dominées par des préoccupations de sécurité sont contraintes de développer une culture de « bureaucratie mécaniste », dans laquelle les processus de décision sont dominés par des règles et des procédures, issues de la réglementation ou internes. Il s'agit de capitaliser l'intelligence du passé sous une forme efficace, et en même temps de donner confiance, l'application de procédures étant censée réduire les incertitudes. Cette bureaucratie tend naturellement à se complexifier, les règles et procédures devenant progressivement une fin en soi plutôt qu'un simple moyen d'obtention d'un objectif. Il est donc essentiel d'équilibrer cette forme d'organisation par des contre-pouvoirs systémiques, prenant en compte la sûreté mais aussi les autres enjeux, pour en réduire les rigidités contreproductives.

Attente légitime de protection

Evènements

Légitimité de l'émetteur de normes

Inflation normative

Perte de sens

Crise

Les crises sont une opportunité de réforme

- le cas du marché intérieur européen: 1983 -1986

9

- 1983: le décrochage économique France/Allemagne menace la construction européenne en devenir
- Les USA sont à l'offensive pour réduire les barrières au commerce international résultant des normes et règlements nationaux (accords du GATT)
- La communauté européenne ne parvient plus à harmoniser les innombrables règles et normes entre des états-membres eux-mêmes plus nombreux
- Sommet F Mitterand/H Kohl, suivi d'échanges avec J Delors, Pt de la Commission: décision historique de lancer une « nouvelle approche » pour faire fonctionner et protéger le marché intérieur européen: le recours systématique à des normes industrielles européennes comme support de la libre circulation des produits
 - Développement des normes européennes au détriment des normes et règlements nationaux
 - Négociations avec les systèmes internationaux de normalisation (suite des accords GATT: accords de Vienne et Lisbonne)
 - Directives européennes « nouvelle approche » réduites aux « exigences essentielles », complétées par les normes
 - Marquage volontaire CE certifiant la conformité aux directives et normes associées
- Essor économique du marché intérieur, mais résistance de certaines administrations, notamment en France.

Les crises sont une opportunité de réforme

- le cas de l'organisation de la sûreté nucléaire en France

- Les crises successives de la première « guerre du Golfe » au conflit en Ukraine, en passant par Tchernobyl et Fukushima ont modelé les évolutions normatives et organisationnelles
- La création de l'ASN et de l'IRSN: un cas d'école inachevé de la construction de nécessaires contre-pouvoirs
 - L'exigence de transparence pour construire la confiance
 - La complémentarité norme et expertise
 - L'ambiguïté du mandat et de l'organisation de l'ASN en tant qu'Autorité Administrative Indépendante
 - L'indispensable éthique de l'expertise pour l'IRSN
 - Les dérives du système et la perte de contrôle politique









Parmi les prochaines menaces normatives...

- Les normes climatiques
- La régulation de l'intelligence artificielle

Conclusion: comment encourager la maîtrise de la bureaucratie normative?

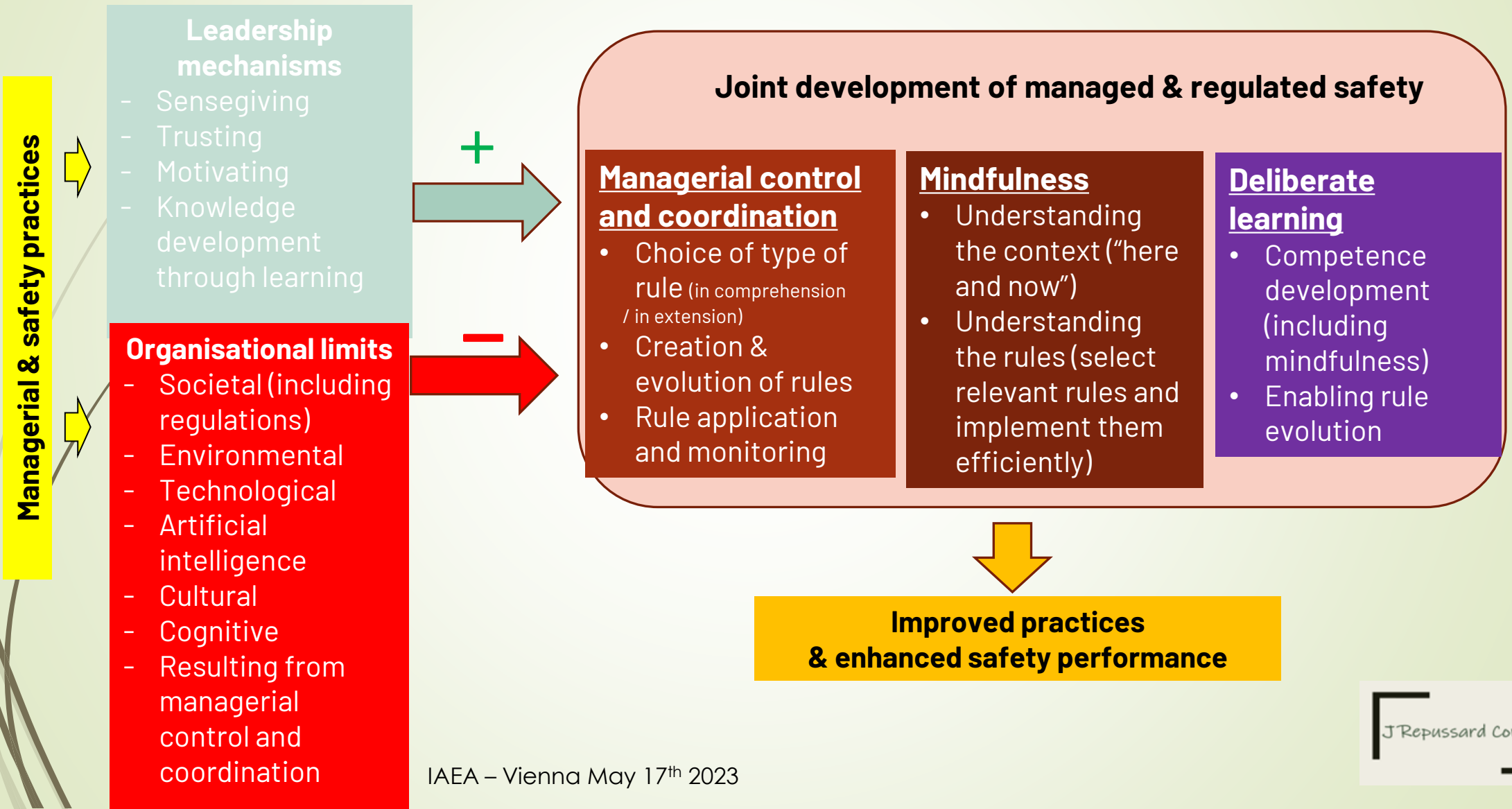
La bureaucratie normative est par nature envahissante et réfractaire à la réforme, mais il est possible d'agir pour en limiter les effets pervers:

- ▶ Participer activement aux systèmes normatifs et à leur gouvernance: acte utile de citoyenneté économique et investissement rentable
- ▶ Participer aux réseaux d'entreprises et d'experts (IMdR, ICSI,...)
- ▶ Sensibiliser les élus (parlementaires) et décideurs (cabinets ministériels) et les dirigeants industriels: prévenir les crises ou au moins en tirer le meilleur parti
- ▶ Media et réseaux sociaux: réagir à l'information et la désinformation
- ▶ L'éducation des ingénieurs et managers aux problématiques éthiques et organisationnelles, notamment en matière de sécurité/sûreté (ex:MOOC ELSE: <https://seamonline.insa-toulouse.fr>)
- ▶ Encourager la recherche sur les limites organisationnelles induites par les normes de management

Projet européen de développement d'une "leadership for safety education" (ELSE)

17

Leadership for safety should be seen as a **process** operating in the context of a complex organisation, with its specific **management system & practices** and inherent **safety culture traits**.



European Leadership for Safety Education (ELSE)

The ELSE project aims to develop an innovative science-based approach for advanced education in the domain of safety leadership.

Objectives

1. To develop a certified university diploma in the field of safety leadership based on up-to-date scientific knowledge and best practices;
2. To experiment the training curriculum of this diploma with a group of young professionals from INSC and European countries (September 2022 – July 2023);
3. To establish the basis for a sustainable development of leadership for safety education:
 - by making leadership for safety education available to students through a network of "implementing European Universities", as a component of a Master's degree;
 - by designing a **free** MOOC for a worldwide reach;
 - by creating an international and multidisciplinary network of academics and experts in the domain of leadership for safety. The first step towards the creation of this network involved the organization of an international workshop.

Timeline (2022-2023)



ELSE Training

Participants will strengthen their understanding of leadership for safety and develop the ability to practice their leadership skills in nuclear and radiological working environments.

- Based on a multidisciplinary approach drawing on most recent academic research results. A curriculum prepared on the basis of the results of the scientific workshop (Nice, January 2020)
 - Certified University Diploma
 - Designed to complement the existing training curricula
- Target audience: professionals from the nuclear sector (regulatory bodies, industry or service providers), with junior and mid-career managerial profile

Application site: apply.enen.eu



Project info & Contact

Project duration: September 2019- August 2023

Contact: natalia.krasnopevtseva@univ-cotedazur.fr

<https://univ-cotedazur.eu/european-leadership-for-safety-education>



Inspired by Bloom (1956) & HEC Montreal learning objectives presentation
This publication was produced with the financial support of the European Union. Its contents are under the sole responsibility of its authors and do not necessarily reflect the views of the European Union.



Project funded
by the European Union



Merci pour votre attention et
vos questions & remarques !