

# Sortir de l'enfer des règles

par

■ **Christian Morel** ■

Sociologue, auteur de la série d'ouvrages *Les décisions absurdes* I, II et III

■ **Florence-Marie Jégoux** ■

Infirmière, pilote privé, puis contrôleur aérien, consultante et formatrice en facteurs humains

## En bref

« *Je suis maître de moi comme de l'univers* », écrivait Corneille. Ce vieux rêve de l'homme occidental, face à la complexité du monde moderne, se traduit aujourd'hui par un flot toujours croissant de lois, règles et procédures, censé contrôler l'incertitude de notre environnement. Cependant, très souvent, cela n'aboutit qu'à paralyser l'action, générer des comportements déviants ou absurdes et enfermer toute créativité dans ce que Christian Morel désigne comme *l'enfer des règles*. Y échapper suppose alors une déflation normative qui passe par un retour aux compétences individuelles et collectives, et s'appuie sur les méthodes de la communication hautement fiable, expérimentées dans quelques secteurs professionnels.

Compte rendu rédigé par Pascal Lefebvre

*L'Association des Amis de l'École de Paris du management organise des débats et en diffuse les comptes rendus, les idées restant de la seule responsabilité de leurs auteurs. Elle peut également diffuser les commentaires que suscitent ces documents.*

---

Séminaire organisé avec le soutien de ESCP Europe et grâce aux parrains de l'École de Paris (liste au 1<sup>er</sup> novembre 2018) :

Algoé<sup>1</sup> • Caisse des dépôts et consignations • Carewan<sup>1</sup> • Conseil régional d'Île-de-France • Danone • EDF • Else & Bang • ENGIE • FABERNOVEL • Fondation Roger Godino • Groupe BPCE • Groupe OCP • GRTgaz • HRA Pharma<sup>2</sup> • IdVectoR<sup>2</sup> • IPAG Business School • La Fabrique de l'industrie • Mairie de Paris • MINES ParisTech • Ministère de l'Économie et des Finances – DGE • Renault-Nissan Consulting • RATP • SNCF • Thales • UIMM • Ylios<sup>1</sup>

1. pour le séminaire Vie des affaires
  2. pour le séminaire Management de l'innovation
-

Dans mes travaux, j'ai choisi de définir les règles, au sens le plus large, comme étant toute publication contraignante dont le but est de réguler, de façon impersonnelle, les actions humaines. Il ne s'agit donc pas seulement des lois, règlements ou normes, mais aussi des standards, procédures, prescriptions, directives, *guidelines*, référentiels, certifications, préconisations, règles de *compliance*, etc. J'inclus dans cette définition à la fois les règles publiques, généralement mises en cause lorsque l'on parle de l'inflation normative, et toutes les autres, c'est-à-dire celles en vigueur dans les organisations non étatiques au sein desquelles l'enfer des règles sévit tout autant. Ma démarche ne se limite pas à la France, souvent donnée en exemple de cette dérive, bien d'autres pays en étant également affectés. Je me suis efforcé de ne pas être purement descriptif, en m'attachant à rechercher les causes profondes de cet amour universel des règles et à comprendre quelles pourraient être les pistes permettant d'éviter d'entrer dans l'enfer des règles.

### Géographie de l'enfer

La première dimension de cet enfer est l'inflation normative. Il existe ainsi 200 000 normes applicables aux collectivités locales. Dans un tout autre contexte, la loi américaine Dodd-Frank<sup>1</sup> comporte 848 pages et plusieurs centaines de pages de commentaires. Sur le porte-avions Charles de Gaulle, lorsque le nouveau commandant, avec lequel j'ai pu échanger, a pris ses fonctions, il a constaté que c'étaient 20 000 pages de procédures dont il devait prendre connaissance, rendant, par leur nombre même, leur application extrêmement problématique.

La deuxième dimension est l'inhibition de l'action. Compte tenu de la complexité des règles et des sanctions assorties à leur non-respect, de nombreux acteurs préfèrent éviter de mener certaines actions. Ainsi, aux États-Unis, les contraintes qu'impose la loi Sarbanes-Oxley, édictée suite à l'affaire Enron, sont telles que des entreprises renoncent à la cotation boursière. En France, compte tenu des innombrables règles régissant les collectivités locales, des maires renoncent à organiser kermesses ou activités sportives, par peur des poursuites pénales qu'ils pourraient encourir en cas de problème.

La troisième dimension de cet enfer est le rejet pur et simple des règles. Aux Pays-Bas, une enquête menée dans les chemins de fer a montré que plus de la moitié des membres du personnel n'utilisait jamais l'épais recueil des règles et beaucoup les considéraient comme irréalistes.

En quatrième lieu, les règles de certification, d'audit, de *compliance*, etc., sont souvent illusoire. Le responsable des assurances d'un grand groupe industriel me confiait que les audits réalisés par les compagnies d'assurance en matière de prévention des risques d'incendie sont totalement irréalistes. Il me donnait comme exemple certains de ses établissements audités sur ce point et ayant obtenu des notes allant de 0 à 10. Le seul établissement ayant obtenu le score parfait fut également le seul à être détruit par un incendie quelque temps plus tard. Cela s'explique par le fait que le certificateur ne vérifie que le respect de la règle, mais ni le fonctionnement réel ni le management. Alors que ses ingénieurs truquaient les moteurs afin de contourner les normes en vigueur en matière d'émissions polluantes, Volkswagen a, dans le même temps, été certifié respectueux de l'environnement au regard de la norme ISO 14001. Le public, confiant, pouvait donc consulter, sur le site institutionnel de l'entreprise, le certificat fièrement affiché, attestant hypocritement de la bonne conduite environnementale du constructeur.

Ensuite, les règles sont souvent contre-productives. Une enquête sur les taux d'erreurs médicales au sein des hôpitaux israéliens montre que ce taux est moyen pour un faible niveau de détail des procédures. Si l'on augmente

---

1. La loi Dodd-Frank, ou *Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act*, est le principal volet législatif de la réforme du marché financier engagée à la suite de la crise des *subprimes* et de la crise financière et économique qui s'est ensuivie.

leur précision, le taux baisse dans un premier temps, avant de remonter fortement lorsque l'on en accroît la complexité. L'excès de détails de ces procédures a donc bien un effet contre-productif.

Un autre exemple nous est donné, dans le domaine aéronautique, par l'application de la procédure classique de décrochage, situation qui se produit lorsque la vitesse d'un avion est trop faible et que son nez est dirigé vers le haut, ce qui réduit la portance et provoque sa chute. La procédure classique de récupération, telle qu'instaurée pour les avions de ligne, préconisait d'augmenter la puissance des moteurs et de maintenir l'altitude. Après six accidents mortels, on s'est rendu compte que cette procédure accentuait, de fait, le décrochage, la poussée des moteurs demandant neuf secondes avant d'être effective. De plus, les moteurs étant généralement placés sous les ailes, le moment qu'ils génèrent crée une poussée vers le haut qui augmente le cabrage de l'appareil. Cette procédure contre-productive était cependant scrupuleusement respectée par les pilotes, pour la simple raison que sa stricte application contribuait à leur évaluation. À partir de 2011, les responsables des essais d'Airbus et de Boeing sont enfin parvenus à faire modifier cette procédure aberrante. Désormais, la nouvelle procédure accepte l'inclinaison vers le bas de l'appareil et une perte d'altitude, manœuvres conformes aux lois de l'aérodynamique.

Ensuite, du fait des contradictions, des imprécisions et de l'illisibilité des règles, celles-ci deviennent du bruit. Ainsi, les règles de température extérieure minimale à respecter, lors du lancement de la navette spatiale américaine Challenger, variaient selon les acteurs. Thiokol, concepteur et fabricant des joints à l'origine de l'explosion fatale, préconisait une température de 12 degrés Celsius minimum. La direction des projets de la Nasa en préconisait une autre, tout comme d'autres acteurs. Au total, cela faisait cinq normes à respecter, toutes différentes. Or, exceptionnellement, il gela en Floride ce jour-là... De son côté, la loi ALUR<sup>2</sup> n'est écrite que sous la forme des passages modifiés de la loi antérieure. Cela en fait un texte parfaitement illisible pour qui n'est pas un spécialiste du droit administratif, ce qui est le cas de la plupart des professionnels du bâtiment concernés par ces écrits.

Huitième dimension de l'enfer des règles : elles sont figées alors que les conditions et l'environnement évoluent. Il existe ainsi une règle de 1981 qui impose encore de changer l'eau des piscines publiques une à deux fois par an alors que l'évolution des techniques de purification permet désormais d'assainir la même eau sur une période de plusieurs années.

Les règles peuvent également s'empiler indéfiniment. Chez un constructeur automobile, les quatre directions de la sécurité, du design, de l'ingénierie et du marketing avaient chacune édicté des règles de confidentialité distinctes concernant les projets de véhicules, contradictoires les unes avec les autres, personne ne sachant évidemment laquelle appliquer.

Cet enfer génère également un coût fort élevé. La Commission européenne et l'OCDE ont évalué à 4 % du PIB le coût moyen de la complexité normative. Une étude sur la loi Sarbanes-Oxley a démontré qu'elle était responsable d'une baisse de 3 % des cash-flows, compte tenu des nouvelles obligations qu'elle crée pour les entreprises américaines.

Il génère également des pertes de temps considérables. Au Havre, un capitaine de cargo me confiait récemment que, face à l'inflation des procédures, ses collègues et lui passaient désormais plus de temps dans leur cabine, à en prendre connaissance, que sur la passerelle de leur navire.

Enfin, c'est, de façon plus plaisante, une source de comique. Un jour, l'organisme chargé d'animer le site de la Défense a eu l'idée d'installer des arbres artificiels et d'y suspendre des balançoires, initiative qui a obtenu un franc succès auprès des salariés qui venaient s'y amuser lors de leur pause déjeuner. Un beau jour, cette installation s'est retrouvée entourée de palissades, les organisateurs ayant été alertés des conséquences pénales d'un éventuel accident. Lorsque les palissades ont été retirées, il est alors apparu qu'il ne subsistait qu'une seule misérable balançoire, agrémentée d'une abondante réglementation en interdisant, entre autres, l'usage aux animaux et aux enfants de moins de 7 ans, fort peu nombreux en ce lieu, le tout sous l'œil vigilant d'une caméra

---

2. Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR).

de surveillance. De son côté, un article du règlement du Louvre interdit la nudité au sein du musée, tandis qu'un autre interdit l'examen des tableaux à la loupe, sauf en faveur des personnes mal voyantes après en avoir obtenu l'autorisation, expresse et individuelle, auprès du président directeur de l'établissement public du musée du Louvre en personne.

## Généalogie de l'enfer

La cause majeure de cet enfer des règles est culturelle. C'est une philosophie, universelle pour nous, basée sur le refus d'admettre que le monde soit indéterminé. Nous partageons l'idée qu'en encadrant la réalité par des règles, on peut tout anticiper, tout prévoir. Or, la réalité, complexe, porte en elle une part irréductible d'incertitude.

Considérons l'exemple de l'industrie électronucléaire, royaume incontesté des procédures. J'ai eu le privilège d'assister à un exercice simulant une crise, réunissant le personnel de la centrale, la préfecture, l'autorité de sûreté et des responsables d'EDF. Or, en dépit de toutes les procédures existantes, les conséquences du problème posé, un feu sur un générateur de vapeur, ne pouvaient être totalement résolues. En effet, l'évolution possible de cet incident, encore mineur à ce stade, impliquait une éventuelle évacuation des populations, opération très lourde de conséquences. Les acteurs n'ont alors cessé de se poser des questions. Fallait-il envisager une évacuation immédiate ou attendre une aggravation de la situation avant de la décider? Fallait-il évacuer avant la fin des classes? Ou après le retour des familles chez elles? Un simple confinement pouvait-il suffire? Le scénario de l'exercice prévoyait ensuite, deux heures après son début, un changement d'orientation du vent qui aurait alors poussé les émissions vers la mer. L'évacuation devait-elle attendre le changement de la météo, ou pas? De fait, aucune de ces questions ne pouvait trouver de réponse par le biais de normes ou de procédures préexistantes.

Un autre exemple de ce refus de l'indétermination m'a été donné par les pilotes maritimes d'un grand port français. Un jour, m'ont-ils dit, un nouveau responsable de la capitainerie est arrivé, qui a voulu créer des procédures réglementant, par exemple, les croisements de navires dans telle ou telle passe. Les pilotes ont résisté à ce projet en expliquant que, dans de telles situations, très indéterminées, seule leur compétence devait jouer, au sein d'un cadrage général sans que des procédures trop strictes veillent tout préciser. Ainsi, que faire si une procédure interdit un croisement dangereux alors que les conditions rendent impossible de faire autrement? Compte tenu d'une très forte indétermination liée à la prise au vent des navires, à l'intensité du trafic, aux variations des courants, aux modifications des chenaux, etc., les pilotes peuvent se retrouver dans une situation où seule leur compétence leur permettra d'agir au mieux.

La deuxième origine de l'enfer des règles réside dans les cultures nationales. Il est de notoriété publique que le traditionnel centralisme français favorise l'inflation normative. Les États-Unis ne sont cependant pas en reste et leur propre enfer surgit d'ailleurs, notamment de la culture du traitement égal pour tous, source de la volonté de créer des règles contraignantes. On pourrait aussi évoquer, à ce propos, le *one best way*, idéal taylorien postulant l'existence de la meilleure organisation possible, née d'une standardisation extrême des procédures.

Le jeu des acteurs est également une cause importante de dérive. Si une règle existe, il leur est en effet facile de s'exonérer des conséquences de leurs actes en en rendant responsable celui qui doit respecter la procédure. Par ailleurs, la mutation des pratiques adaptatives des acteurs aboutit fréquemment à ce qu'une bonne pratique, initialement pertinente, se trouve figée dans une procédure écrite qui servira ensuite de norme d'évaluation et donc, très vite, de justification pour des sanctions. C'est ainsi que la règle de récupération du décrochage des avions, inappropriée, est devenue un dogme : dans les simulateurs, les pilotes étaient évalués sur son application stricte. À cause de la sanction potentielle, on peut donc dire que "l'argile de l'action se fossilise en marbre".

La règle peut aussi avoir un rôle de fétiche, de "doudou". Un colonel des pompiers observait que les jeunes officiers, juste sortis de l'école, étaient demandeurs de beaucoup plus de règles, rassurantes pour eux, que leurs anciens qui s'en affranchissaient plus facilement du fait de leur expérience.

La *pléistocratie*, c'est-à-dire un nombre excessif d'acteurs impliqués dans la création des règles, peut également être un facteur d'expansion de l'enfer. Tant de gens interviennent dans l'élaboration d'une loi que sa finalité initiale dérive et que son initiateur s'en trouve souvent dépossédé.

Ensuite, la production de règles est valorisante. Quand un service ne sait pas trop comment remplir sa mission, produire de la règle est une activité visible qui montre que l'on travaille.

Enfin, elle est également rentable. Pour les organismes de certification, les règles sont une raison d'être et un véritable trésor. Lorsque l'on a reproché à ces agences d'avoir certifié Volkswagen conforme aux normes environnementales alors même qu'ils truquaient leurs moteurs pour continuer à polluer, elles se sont murées dans un silence assourdissant de peur d'être contraintes d'abandonner un marché si profitable pour elles. En outre, la dimension superficielle des certifications vide les règles de leur sens. Par exemple, dans le monde hospitalier, l'intérêt de l'obligation d'une check-list préopératoire est de rassembler, dans un briefing, l'équipe chirurgicale au complet pour la réaliser oralement. Or, trop souvent, elle sera faite avant l'arrivée du chirurgien et de l'anesthésiste, parfois par une seule infirmière de bloc. La certification, ne vérifiant que l'existence de cette check-list et non la façon dont elle a été réalisée, ne peut alors être qu'artificielle.

## Pour sortir de l'enfer des règles

Une première piste de sortie de cet enfer réside dans ce que j'appelle la *compétence augmentée*. Ce concept pourrait se définir comme étant une compétence profonde et élargie, capable de se substituer, pour une large part, aux innombrables règles et procédures régissant une activité, évitant ainsi leur cortège d'effets pervers et de lacunes.

Mon premier exemple concernera les procédures en vigueur sur les avions de ligne. Traditionnellement, vous aviez à votre disposition le "mode d'emploi" de la machine, établi par les avionneurs et appelé *documentation constructeur*. Or, certaines compagnies avaient progressivement pris l'habitude d'y ajouter leurs propres règles et procédures et les pilotes se trouvaient alors face à deux modes d'emploi. Désormais, les compagnies ont décidé de s'en tenir à la seule documentation du constructeur, ce qui était auparavant régi par leurs propres règles étant désormais rendu à la seule compétence des pilotes. On estime dorénavant que ces derniers doivent avoir un niveau de compétences suffisant, l'*airmanship*, pour qu'il ne soit pas nécessaire de les contraindre par d'autres règles que celles du constructeur.

De leur côté, les pilotes maritimes du Havre insistent fortement sur l'absence de règles écrites. Mon interlocuteur me donnait, comme exemple de compétence augmentée, celui de la mise en commun des bonnes pratiques par le biais du compagnonnage et des exercices sur simulateur. Ils avaient constaté que certains de leurs collègues ne faisaient pas pivoter les porte-conteneurs de façon idoine avec leur remorqueur. Dans le cadre du compagnonnage, les façons de procéder de ces pilotes ont alors été reprises dans le simulateur sans qu'il soit besoin d'un recours à une quelconque procédure. Lorsqu'il m'a été donné de rencontrer le commandant du Charles de Gaulle, celui-ci m'a expliqué que la sécurité du porte-avion ne dépendait pas tant des 20 000 pages de procédures que du compagnonnage. « Ainsi, m'a-t-il également dit, *pour la question très délicate de la gestion de la vapeur des catapultes, je ne peux m'appuyer que sur le compagnonnage, car il est impossible de mettre cela sous forme de procédures.* »

La compétence augmentée est généralement là où on ne l'attend pas. En matière de canyoning, il faut parfois descendre en rappel. La procédure énonce qu'il faut lancer la corde, mais, à plusieurs occasions, les cordes se sont trouvées coupées par la force des tourbillons, provoquant alors des accidents graves. L'idée reçue était que la compétence nécessaire était celle de l'alpinisme. Or, il est apparu, par le dialogue entre professionnels, que la compétence pertinente était, dans ce cas, celle de la spéléologie, impliquant d'autres gestes techniques.

La compétence augmentée nécessite de comprendre non seulement les règles elles-mêmes, mais également leur raison d'être. J'ai demandé à des pilotes les raisons pour lesquelles on avait créé la procédure classique, mais erronée, de rattrapage du décrochage des avions. Ils m'ont donné quatre explications différentes. L'un m'a dit que la procédure ne s'appliquait qu'au moment du décollage. Un autre m'a expliqué que les moteurs étaient

devenus tellement puissants qu'il était plus simple de leur faire confiance pour s'en sortir. Un troisième considérait qu'en raison des automatismes, les appareils ne pouvaient plus décrocher et qu'il suffisait alors de n'en compenser que le seul début, mais que, malheureusement, la procédure était appliquée dans tous les cas. Enfin, un autre m'a avoué ne pas comprendre la raison pour laquelle cette règle était apparue. La conclusion qui s'impose alors est que, lorsque l'on ne sait pas expliquer pourquoi une règle existe, on est face à un vrai problème.

La compétence augmentée implique également de savoir dépasser les automatismes. Il faut savoir que, sur un long-courrier moderne, le temps de pilotage manuel ne dépasse pas trois à quatre heures par pilote et par an, l'essentiel étant confié au pilotage automatique. C'est la raison pour laquelle la compagnie easyJet impose à ses pilotes de débrancher régulièrement le pilote automatique afin de préserver leur compétence augmentée.

Cela pose aussi la question des procédures réflexes. Lors d'une conférence sur la sûreté nucléaire, durant laquelle j'avais évoqué l'inflation normative et la suppression de certaines règles chez Air France, des commissaires, déstabilisés par mes propos, m'ont opposé que, dans certaines situations rencontrées dans le nucléaire, il fallait appliquer les procédures d'urgence automatiques. Est-ce si évident de devoir appliquer des règles sans devoir réfléchir à leur pertinence dans les conditions précises qui surviennent ? Je m'interroge.

## La coopération hautement fiable

La coopération hautement fiable est une seconde piste pour sortir de l'enfer des règles. Elle consiste à substituer à l'action fondée sur les règles une coopération fondée sur les principes de haute fiabilité : collégialité, communication sécurisée, débat contradictoire, retours d'expérience fondés sur la non punition, formation aux facteurs humains, etc.

Un exemple nous en est donné par la lutte contre les incendies de forêt aux États-Unis. L'approche traditionnelle des Américains était : *process, process, process...* Chez ces fervents partisans des procédures, on prévoyait tous les cas de figure et tout le reste devait en découler. Ils se sont cependant rendu compte que, dans bien des situations, les procédures étaient impuissantes. Ils ont alors mis sur pied des équipes résilientes, agissant en situation de coopération hautement fiable, capables de faire face à l'imprévu, qui dialoguent, pratiquent le contradictoire, etc.

J'ai également travaillé avec des guides, dans le cadre d'un chantier destiné à améliorer la sécurité des courses en haute montagne. Ils ont exclu a priori toute amélioration par le biais de règles ou de procédures et ont investi, eux aussi, dans la coopération hautement fiable. Ils avaient tous observé que beaucoup d'accidents survenaient du fait d'une mauvaise interaction entre eux. À partir de leurs retours d'expériences, nous avons donc travaillé sur des principes destinés à améliorer ces interactions, principes non écrits mais désormais intégrés dans certaines des formations qu'ils sont tenus de suivre.

## Vers une culture de la frugalité normative

Tout cela nécessite le développement d'une culture de la frugalité normative qui parvienne à changer les mentalités et à réduire l'appétence aux règles, présente à tous les niveaux de la société, tant chez ceux qui en produisent que chez ceux qui en réclament.

L'exemple de la décision de fermer les parcs et jardins en période hivernale peut en être une bonne illustration. En France, on les ferme, à grands renforts de panneaux d'interdiction, dès lors que quelques centimètres de neige risquent de mettre en jeu la sécurité des promeneurs en provoquant glissades ou chutes. En Grande-Bretagne, dans une culture de plus grande frugalité normative, les parcs restent ouverts pour le plus grand plaisir des promeneurs hivernaux, avec de simples recommandations de prudence.

L'encadrement de la production de règles est une autre nécessité, sans doute paradoxale puisqu'il s'agit d'édicter quelques règles encadrant la production des règles, ce qui requiert beaucoup de détermination. La production

de règles, dans une organisation non publique, devrait alors être limitée à quelques acteurs précisément identifiés. Au Canada et en Grande-Bretagne, il existe une évaluation des instances productrices de règles.

On peut également établir des règles pour une durée déterminée. Aux États-Unis, certaines agences ont mené une expérience de *sunset laws*, c'est-à-dire de lois dotées d'un crépuscule. Leur intérêt a cependant été limité par l'incidence de leur échéance sur des budgets et des effectifs qui disparaissaient en même temps qu'elles. Au Canada et en Grande-Bretagne, ces inconvénients sont contournés par la mise en place de calendriers de révision obligatoire des lois.

En conclusion, deux variables peuvent donc être identifiées. La première trace une courbe qui part de relations humaines médiocres et va vers des relations hautement fiables. La seconde se dirige de l'enfer des règles vers des règles parcimonieuses et de qualité.

Avec des relations humaines médiocres et un enfer des règles bien établi, l'organisation sera opaque, chacun essayant seul, faute de pouvoir faire autrement, de transgresser ces règles. Les prisons sont une bonne illustration de cette situation.

Enfer des règles et coopération hautement fiable ne cohabitent qu'au sein d'une organisation en souffrance. Il en va ainsi d'un service hospitalier tentant de pratiquer en son sein la non punition des erreurs, mais qui, à la moindre d'entre elles, se trouve confronté aux recours des familles et aux sanctions administratives et pénales.

Des relations humaines médiocres, mais des règles parcimonieuses et de qualité créent une organisation décalée. Le cas des pilotes maritimes l'illustre : leur coopération se fait sur le mode de la coopération hautement fiable et des compétences augmentées, mais leurs relations avec les commandants des porte-conteneurs et des cargos, imprégnées d'une organisation traditionnelle, est souvent très mauvaise.

Enfin, l'idéal à atteindre est l'organisation résiliente, combinant coopération hautement fiable et règles parcimonieuses et de qualité.

## ■ Exposé de Florence-Marie Jégoux

---

J'ai commencé à piloter en tant que pilote privé en 1999 et, depuis ce jour, j'ai pu constater la forte évolution réglementaire du contrôle aérien. Désormais, je ne vole plus qu'avec un instructeur, car je n'ai plus le loisir de suivre les innombrables mises à jour des procédures de la DGAC, des méthodes, des normes, des règlements intra-aéroclubs, des notes techniques, etc. Pour moi, lire toutes ces documentations, pouvoir les intégrer et les ressortir au bon moment, dans leur détail et dans le bon contexte, dépasse les capacités cognitives d'un être humain normal. Ainsi, dans l'une des propositions de régulation que nous avons bloquées, une phrase faisait plus de dix lignes et comportait cinq négations, obligeant à la relire plusieurs fois avant d'en comprendre le sens et, a fortiori, de la retenir.

Je fais régulièrement visiter une tour de contrôle à des novices et, souvent, ces personnes en ressortent quelque peu dépitées, en ayant du mal à comprendre le fonctionnement car, à chaque fois qu'elles posent une question, ma réponse est : « *Ça dépend...* » Je dois alors leur expliquer que des règles différentes s'appliquent en fonction du contexte et de multiples paramètres, et que les situations sont si différentes les unes des autres qu'il faut au contrôleur, pour chaque cas, trouver une solution adéquate.

L'inhibition de l'action consécutive à l'excès de règles pose aussi de vrais problèmes pour l'innovation. Que ce soit dans le domaine pharmaceutique, avec les essais de nouvelles molécules, ou dans le registre médical, avec l'expérimentation de méthodes innovantes, les précurseurs sont souvent bloqués par des problématiques de réglementation, dont l'intention, certes louable, est de protéger le patient, mais qui freinent certains progrès.

## L'illusion des certifications

Il y a quelques années, alors que je travaillais dans un département chargé de l'instruction destinée aux contrôleurs aériens, j'ai suivi une formation à l'audit interne. Alors que tout était informatisé, la documentation papier qu'a trouvé le formateur n'avait pas été actualisée depuis fort longtemps. Personne, parmi les participants, n'a osé lui en faire la remarque, mais cela illustre la difficulté que l'on peut avoir à dépasser ce qui nous est dit et pose la question de l'efficacité des formations. Du fait de la lourdeur de la tâche, la mise à jour systématique d'un référentiel, qui devrait être un travail d'équipe, devient alors souvent un bricolage individuel, chacun n'en retenant que ce qui le concerne directement.

Par ailleurs, dans le cas de l'accident d'AZF, en 2001, à Toulouse, il est intéressant de noter que le déplacement de matières incompatibles en un même lieu, à l'origine de l'explosion, était dû à la volonté de mettre le site en ordre avant un audit, illustrant tragiquement les potentiels effets secondaires négatifs des audits.

Le bruit normatif induit souvent une difficulté de hiérarchisation, voire des contradictions, entre les règles. Dans le contrôle aérien, l'assistance des contrôleurs aux IFR, petits avions qui volent à vue, doit se faire, lors de dégradations de la météo par exemple, dans un cadre réglementaire complexe découlant des contraintes et interdictions multiples concernant ce type d'appareil. Pourtant, une règle de base est celle qui sanctionne la non-assistance à personne en danger. Cela pose donc de vrais problèmes de conscience aux contrôleurs, du fait de la non compatibilité de ces différentes règles et de la difficulté de leur hiérarchisation en temps réel.

Christian Morel évoque, dans son livre, la réglementation de l'usage des œufs frais dans les collectivités, qui fait que beaucoup de maisons de retraite renoncent à organiser des soirées crêpes pour leurs pensionnaires, par crainte des conséquences pénales d'une éventuelle intoxication. Par ailleurs, d'autres établissements continuent les repas de crêpes, ce qui pose la question de l'interprétation des règles. À l'inverse de la situation française, visitant une maison de retraite de Chicago, j'y ai découvert que les résidents étaient conviés, en cuisine, à utiliser des couteaux bien affûtés pour la préparation des légumes. M'inquiétant de l'incidence de certaines problématiques de santé sur le maniement de ces ustensiles tranchants, il m'a été expliqué que les personnes les plus concernées pouvaient toujours équeuter les haricots avec les doigts, les autres recevant des outils adaptés à leur situation. Cela se passe de façon fluide et avec une intelligence pratique qui permet à ces personnes âgées de préserver la mémoire de gestes importants pour leur plaisir, acquis depuis l'enfance. Elles continuent ainsi à participer à la vie de la collectivité. Il n'est cependant pas facile de choisir entre plaisir et respect des règles.

En tant qu'infirmière, j'ai longtemps travaillé de nuit, en unité de réanimation et de soins intensifs. Comme dans tous les services, les règlements n'autorisent pas l'accueil des familles la nuit. Or, ce n'est pas parce qu'un proche de la personne hospitalisée reste au-delà des horaires autorisés que le service est perturbé. Et lorsque le visiteur, qui a travaillé toute la journée, n'a que quelques minutes de présence autorisée avant d'être chassé par l'infirmière, au seul motif que c'est l'heure, cela me posait de gros problèmes éthiques. À l'époque, je choisissais donc de laisser le visiteur rester le temps qu'il lui fallait, au risque de déranger des collègues attachés au strict respect des horaires. Cela me semble tout aussi important pour le visiteur que pour le patient et permet à tous de travailler dans une intelligence pratique et dans l'intérêt de chacun. La règle peut néanmoins servir avec certaines familles pour préserver tant leur propre repos que celui du patient. Face à de telles situations, quand l'humanité s'oppose à la froideur des règles, la souplesse peut aussi être un auxiliaire thérapeutique.

## Un rejet généralisé des règles

On constate ce rejet des règles excessives dans tous les domaines d'activité. Un contrôleur aérien comparait la réglementation aéronautique européenne à la politique agricole commune, se disant aussi impuissant, dans sa tour de contrôle, que le petit exploitant agricole dans son champ.

Dans le cadre d'un diplôme universitaire d'ingénierie politique et des facteurs humains, j'ai choisi de faire porter mon mémoire de fin d'études sur la différence de perception du risque et de la sécurité entre les opérateurs et les managers. De par ma position de formatrice, au contact des contrôleurs aériens, et de participante

aux réunions avec les managers, je présentais ces différences. Ce travail m'a permis de mieux comprendre ces problématiques et d'envisager des pistes d'action organisationnelles pour y répondre.

Succinctement, il en est ressorti que les managers interrogés ressentaient l'existence du risque lié aux normes comme atteignant 58 % du total des risques perçus, les contrôleurs, de leur côté, l'estimant à 48 %, ce qui est considérable dans les deux cas.

Les managers percevaient comme problématiques la quantité de règles, suivi par le choix contraint des mesures d'efficacité, celles-ci devant toutes répondre, elles aussi, à des règles strictes. Venaient ensuite la difficulté de comprendre les règles et de les appliquer, l'inadaptation de certaines d'entre elles à des contextes particuliers, puis leurs éventuelles contradictions avec la sécurité. Enfin, les managers estimaient que la charge de travail et les pressions temporelles pesant sur eux les empêchaient de mettre en place correctement les nouvelles règles, celles-ci devant généralement être effectives avant une date butoir. Les contrôleurs, de leur côté, se plaignaient de la difficulté à comprendre les règles, du blocage opérationnel qu'elles peuvent engendrer, et surtout du durcissement réglementaire, de l'inadéquation de certaines règles et de l'incompatibilité entre certaines d'entre elles et leurs impératifs de sécurité.

### **Le biais cognitif de l'illusion de contrôle**

Parmi les causes de l'enfer des règles, je relie spontanément la notion de refus de l'indétermination au biais cognitif de l'illusion de contrôle. En matière de formation au management, rarement sont évoquées nos failles tant de raisonnement que de mémorisation ou de jugement. Ce biais de l'illusion de contrôle, plus facile à percevoir chez les autres que chez soi, crée en nous une tendance à croire que nous pouvons contrôler les choses par l'anticipation, la prévision, etc., qualités traditionnellement appréciées chez un manager. Il existe un autre biais intéressant dans la prise de décision en entreprise : le déni du hasard. Cependant, le fait de connaître nos biais ne nous met pas pour autant à l'abri des erreurs et cela est particulièrement visible lorsque survient un accident dans un système hautement sécurisé.

### **Pistes d'amélioration : l'informel et les formations FOH**

Encourager le compagnonnage afin de sortir de l'enfer des règles me paraît une excellente solution. Cependant, il est très difficile à envisager lorsque le turnover du personnel est trop important, car il requiert l'expérience du métier et des collègues, et ne peut alors se mettre en place faute de temps. Aux États-Unis, plus qu'en France, valoriser les compétences peut se faire autrement que par la promotion à une fonction de manager, par exemple en devenant expert dans son domaine, ce qui peut amener à une forme de compétence augmentée au sein du collectif. Le temps de communication informelle, autour de la machine à café par exemple, peut également y contribuer en étant un moment de connaissance des compétences des autres. Le réduire peut alors aboutir à une réduction de l'intelligence collective du groupe et à une perte globale de sa capacité à gérer certains problèmes.

Enfin, face à l'inflation normative, quand on veut développer des pistes d'amélioration qui prennent en compte les personnes, certaines formations comme les formations FOH (facteurs organisationnels et humains) permettent de mieux comprendre les raisons des transgressions et de faire appel à l'intelligence des participants pour lever leurs résistances et leurs mécanismes de défense. Elles permettent de développer une perception de l'organisation non seulement sous l'angle de ses dysfonctionnements et de ses failles, mais également en valorisant tout ce qui fonctionne efficacement et toutes les forces des collectifs, tant sous l'angle de la sécurité que sous celui de l'efficacité et de la qualité de vie au travail.

## Règles et démocratie

**Un intervenant :** *Les contrôleurs aériens français bénéficient d'un statut particulièrement solide et n'hésitent pas à faire valoir leur point de vue par la grève. Pourquoi ne résistent-ils alors pas davantage à l'inflation réglementaire que vous décrivez ?*

**Florence-Marie Jégoux :** Il existe des résistances à certaines règles, généralement lorsque les agents estiment qu'elles ne vont pas dans le sens de la sécurité. Comme dans tous les secteurs ultrasûrs, avec un haut niveau de sécurité, il existe des systèmes obligatoires de remontée d'expérience quand survient un événement de sécurité. Or, souvent, la réponse managériale se résume à : « *C'est la règle, il faut l'appliquer.* » En revanche, quand il ne s'agit que de problèmes d'efficacité, ce retour d'expérience n'est pas formalisé. Cela génère des perturbations pour les pilotes, retards ou autres, ce qui contredit toute la vocation des contrôleurs et provoque des résistances. Dans certains cas, les managers parviennent cependant à faire évoluer la réglementation.

**Int :** *Je voudrais souligner que l'enfer des règles est né des luttes contre un autre enfer, celui des combines et du népotisme. Des bonnes relations entre les protagonistes de l'action aux singularités jalouses, il n'y a en effet qu'un tout petit pas. À l'origine, sous la plume de Max Weber, le terme de bureaucratie relevait de la raison au service de l'idéal démocratique, face à l'arbitraire monarchique.*

**Christian Morel :** Si les États-Unis sont aussi friands de procédures, c'est que cela procède effectivement de l'idéal démocratique du traitement égal pour tous, profondément ancré dans l'histoire du développement de ce pays. Cependant, cela amène aussi des règles devenues excessivement contraignantes alors qu'elles n'étaient initialement destinées qu'à éviter les traitements préférentiels. Ainsi, un commandant de bord expérimenté, issu d'une compagnie aérienne rachetée par une autre, sera contraint de repasser, en dépit de sa compétence, par toute la formation de copilote imposée par les règles d'ancienneté de son nouvel employeur.

**Int :** *Devant de tels niveaux d'absurdité, que chacun constate, comment se fait-il qu'il n'y ait pas davantage de réactions des autorités ou de la société ?*

**C. M. :** Il faut énormément de courage pour oser revenir en arrière sur une règle. Sur l'exemple du décret imposant le changement de l'eau des piscines deux fois par an, il faudrait que quelqu'un ait suffisamment de courage pour supprimer ce texte et affronter alors le risque que la moindre pollution lui soit ensuite reprochée. On fait beaucoup de *reporting* formel dans les entreprises, mais fort peu de véritable débriefing. Avoir davantage de retours d'expérience permettrait une remise en cause plus facile des règles inutiles ou contre-productives.

## Mais pourquoi diable supprimer les règles ?

**Int :** *Vous avez évoqué le problème des procédures réflexes, leur préférant la coopération hautement fiable. Ne vaudrait-il pas mieux promouvoir leur coexistence ? Je suis officier dans la Légion étrangère et, en opération, j'ai toujours été très satisfait que mes légionnaires mettent d'abord en œuvre des procédures réflexes, quand les choses vont mal, afin de créer les conditions dans lesquelles je puisse ensuite augmenter nos compétences collectives.*

**C. M. :** Dans votre situation, comme dans le nucléaire, il faut évidemment un minimum de procédures réflexes à mettre en œuvre dans l'urgence. Néanmoins, seuls les opérationnels comme vous peuvent décider du moment où l'on passe de la procédure réflexe au retour d'expérience partagé.

**Int :** *Je m'occupe, chez Afnor, de la gouvernance du système français de normalisation. Je suis en plein accord avec l'orateur sur le fait que nous avons besoin de règles parcimonieuses et bien conçues. Contrairement aux idées*

*reçues sur l'impossibilité d'une déflation normative, Jean-Claude Junker, président de la Commission européenne, a pris l'initiative de réduire l'activité des lobbies et le nombre des amendements, ce qui a suscité un certain affolement au Parlement européen. Il faut donc, pour y parvenir, être au bon endroit et avoir le pouvoir et le culot nécessaires. Pour ce qui nous concerne, nous sommes très contents qu'en 2017 Afnor ait supprimé plus de normes qu'elle n'en a créées. De plus, pour chaque nouvelle norme européenne que nous avons intégrée, nous avons, en moyenne, retiré de quatre à cinq normes nationales, ce qui représente 60 000 normes de moins dans l'espace européen depuis deux décennies et constitue un bénéfice considérable pour les entreprises qui exportent. Pour favoriser la déflation normative il faut non seulement du courage, mais également des procédés que l'on puisse inscrire dans les systèmes. Ainsi, les nouveaux documents européens sont dorénavant adoptés pour trois ans, renouvelables une fois s'ils donnent satisfaction.*

**Int :** *Dans ce monde de plus en plus complexe à appréhender, ne sommes-nous pas confrontés à nos limites psychologiques, les règles étant rassurantes ?*

**C. M. :** Certainement. Cependant, par exemple, face à des avions devenus de plus en plus complexes, l'idée est d'abandonner cette confiance aveugle dans les règles et procédures afin de laisser plus de place à la compétence des pilotes, en investissant dans la communication et la coopération hautement fiable. La complexité du monde ne se limite pas aux systèmes technologiques, l'environnement naturel l'est davantage encore et échappe à notre désir de l'enfermer dans des procédures. Dans de telles situations, c'est le compagnonnage, l'acquisition ou le renforcement de compétences en simulateur et nos capacités de coopération qui peuvent nous aider à y faire face.

## ■ Présentation des orateurs ■

**Christian Morel** : docteur en sciences politiques, diplômé de l'IEP Paris, ancien cadre dirigeant dans de grandes entreprises, il a écrit plusieurs ouvrages : *La grève froide* (Octarès, 1994), *Les décisions absurdes* (Gallimard, 2002 ; Folio, 2004), *L'enfer de l'information ordinaire* (Gallimard, 2007), *Les décisions absurdes II – Comment les éviter* (Gallimard, 2012 ; Folio, 2014), *Les décisions absurdes III – L'enfer des règles – Les pièges relationnels* (Gallimard, 2018) ; il a été nommé membre du Comité national de la recherche scientifique et fait partie des comités de rédaction des revues *Gérer & Comprendre* et *Négociations*.

■ [www.christianmorel-sociologue.fr](http://www.christianmorel-sociologue.fr)

**Florence-Marie Jégoux** : infirmière, pilote privée, contrôleur aérien, auditrice interne, puis consultante et formatrice facilitatrice en FOH (facteurs organisationnels et humains). Elle a un diplôme universitaire en Ingénierie cognitive et facteurs humains, sur la perception des risques et de la sécurité par les opérateurs et les managers, et actions organisationnelles de mitigation du risque. Elle écrit dans la revue européenne *Hindsight*, dont elle est membre du comité de rédaction.

■ [www.developpement-systemique-humain.com](http://www.developpement-systemique-humain.com)

---

Diffusion novembre 2018

---