

Claude GILBERT
Patrick LAGADEC

La fonction "sécurité civile" aujourd'hui Éléments pour une réflexion stratégique

A l'aube des années 90, il serait judicieux de prendre le temps et les moyens d'une réflexion stratégique en matière de sécurité civile. Les questions à poser, les constatations de départ pourraient s'inspirer de celles que le Comité Robens posait en Grande-Bretagne en 1972 alors qu'il avait reçu mission, deux ans auparavant, de mener un réexamen complet de la politique de maîtrise des risques industriels : "La prudence commande de nous interroger : n'avons-nous pas atteint un palier en matière de sécurité ? En dépit des mesures renforcées, n'y a-t-il rien à craindre du fait de l'échelle et de la complexité croissantes de l'industrie moderne créant de nouveaux risques, capables de modifier les tendances actuelles à long terme ? Nous sommes sans doute arrivés à un moment où doivent être repensées radicalement les questions de sécurité. Sans céder à l'alarmisme, il faut au moins se demander si notre approche traditionnelle de ces questions est encore pertinente" (1).

Dans la décennie 70, Seveso et Three Mile Island montrèrent la fragilité des dispositifs en vigueur. Les fiascos enregistrés n'avaient pas pour cause de simples insuffisances "techniques" ou logistiques : difficultés et impuissance s'enracinaient dans le refus, parfois obstiné, de s'interroger sans détour sur les risques collectifs contemporains. Au-delà des grands plans d'urgence de type "plans de structure", on découvrit l'importance de plans d'intervention bien spécifiques - pour réduire la confusion, favoriser de meilleures coordinations, consolider le caractère spécialisé des interventions.

Bhopal et Tchernobyl marquèrent la décennie 80. Ce fut le choc de la démesure : bilans, difficultés d'intervention, effets à long terme, turbulences à l'échelle mondiale - on changeait de niveau de complexité. Ce fut la découverte aussi qu'à côté de l'accident, fût-il majeur, il fallait

désormais compter, plus globalement, avec de redoutables dynamiques de crise - phénomène enveloppe de toute grande situation d'urgence, que cette dernière soit "réelle" ou seulement perçue comme telle par les publics concernés.

Par-delà ces événements, qui ne doivent en aucun cas enfermer la réflexion mais seulement la stimuler, il serait urgent de lancer un questionnement sur nos capacités face aux problèmes qui se dessinent. Au moins deux lignes d'interrogation sont à ouvrir ou approfondir : une prospective sur les risques et vulnérabilités ; une prospective sur les contextes qui se mettent en place et dans lesquels devront s'opérer les gestions de crises futures ; avec, en appui, un travail de mobilisation, de formation et de recherche.

Une prospective sur les risques et vulnérabilités

On songe naturellement ici à des interrogations, à renouveler en permanence, sur les grands événements redoutés : accidents sur des installations fixes, problèmes liés au transport, défaillances de réseaux (eau, gaz, électricité, télécommunication, informatique, etc.).

Il y a encore bien d'autres points d'entrée. On pourrait ainsi s'interroger systématiquement sur les risques qui contourneraient les classiques dispositifs d'intervention (y compris ceux dont nous tirons une légitime fierté). Ainsi d'un grave problème de santé publique suite, par exemple, à une contamination insidieuse, à un problème lié à la microbiologie (pour laquelle un "plan rouge" peut n'être d'aucune utilité), exigeant la mise en place d'une épidémiologie d'urgence - encore embryonnaire dans notre pays (dans l'affaire de Nîmes, qui n'était pourtant qu'une simple inondation, le Directeur Général de la Santé dut ainsi faire appel à une équipe américaine du Center for Disease Control d'Atlanta pour effectuer un audit d'urgence). Nous serions de même particulièrement démunis face à de larges défaillances de réseaux suite à des problèmes informatiques éventuellement généralisés - dramatisant soudain les coefficients de vulnérabilités de nos systèmes industriels et urbains. On pourrait multiplier les exemples, en intégrant aussi les risques liés à de "petites" installations, les "fausses crises", les points sur lesquels la réflexion reste insuffisante (gares de triages, où l'on a vu par exemple des chargements de missiles côtoyer des wagons d'hydrocarbures), et bien sûr la question de la malveillance.

Mais l'essentiel ici tient dans la démarche : il s'agit moins de dresser des listes de possibilités que de mettre en place, avec tous les partenaires concernés, un questionnement largement ouvert qui permette de sortir des évidences du passé, des diagnostics de convenance, des logiques d'évitement sur ces questions - souvent taboues.

Or, nous savons que les esprits ne sont pas toujours prêts, pour user de l'euphémisme, à ces interrogations ; surtout si elles doivent obligatoirement passer par la mise en commun des doutes et inquiétudes de divers services, secteurs, cultures.

Mener à bien, sur un tel terrain, des interrogations transsectorielles suppose de hardies remises en cause. Elles ne seront possibles sans l'expression d'une volonté stratégique clairement affichée - et les organisations ne semblent pas encore mûres pour pareille démarche remettant en question leur fonctionnement et logiques habituelles.

Bref, il s'agit de faire vivre un processus de questionnement multi-acteurs, tendu vers la constitution de savoirs non figés, aisément mobilisables en cas de crise et révisables à l'issue d'études précises de chaque expérience significative.

Une prospective sur les contextes et les acteurs

A titre d'illustration, nous citerons ici trois champs d'interrogation à couvrir.

1. Des sociétés de plus en plus médiatiques

On connaît les problèmes liés à l'univers médiatique : caisse de résonance, à l'échelle internationale ; exacerbation

des tensions et contradictions ; déplacement de la scène de l'événement sur celle propre à l'univers audiovisuel ; destabilisations rapides des organismes et des personnes non préparées... Ces données seront encore bouleversées dans les toutes prochaines années par l'arrivée de nouveaux moyens techniques, la transmission directe par satellite depuis une caméra légère, qui donnera à la télévision la souplesse de la radio... ce qui exposera d'autant plus les responsables, y compris dans les hiérarchies intermédiaires et non plus seulement aux centres de décision. Le développement de ces moyens de l'instantanéité transformera les conditions de la gestion de crise. Le traitement médiatique de l'accident de la gare de Lyon, celui des événements de Roumanie invitent à de sérieuses réflexions.

2. De lourds problèmes d'opinion publique

Les défaillances - et en premier celles qui pourraient concerner le nucléaire - se situent désormais dans des environnements sensibles, propices à de rapides bouleversements. D'une façon générale, il ne faut pas se le dissimuler, les marges de manœuvre pour toute gestion de crise post-accidentelle, sont aujourd'hui fort étroites. L'héritage est lourd. L'administré est généralement soupçonneux a priori ; il développe une suspicion résolue au premier signe d'incohérence, un rejet radical à la moindre trace de dissimulation : une difficulté ou une faute de communication conduit rapidement au procès d'intention tous azimuts, véritable gangrène pour toute situation post-accidentelle. D'autant plus que des tendances de fond aggravent le décor. L'administré n'a plus confiance a priori en la science ; il ne se satisfait plus de l'argument du progrès ; il n'accorde pas une extrême crédibilité aux responsables ; il y regarde à deux fois avant de reconnaître à qui que ce soit - pour un temps et un domaine limité - une quelconque légitimité. Là encore, il va falloir faire preuve de créativité et d'initiative.

L'étendue du réajustement nécessaire risque seulement de surprendre. Fondamentalement, il va s'agir de reconnaître le citoyen comme partenaire à part entière dans la conduite des situations de crise - et non comme élément d'un agrégat dont on redoute seulement qu'il succombe à la panique. L'étude de nombre de crises montre que les responsabilités effectivement prises par les administrés, les associations, les syndicats, sont des facteurs souvent essentiels, jusque dans la conduite opérationnelle des crises. Il n'est qu'à songer à l'action d'une association comme SOS Attentats qui a montré à quel point il était important de suppléer à certaines carences des grands organismes : les victimes aussi doivent être reconnues comme partenaires ayant légitimité à prendre part aux affaires publiques.

3. Des champs de pouvoirs éclatés

Les frontières, qui étaient autant de protections pour l'autorité, ont montré, qu'elles ne constituaient désormais qu'un piètre rempart. De grandes firmes privées, par souci d'image à l'extérieur, peuvent fort bien demander ou réaliser des contre-expertises (elles sont parfois remarquablement équipées), en publier les résultats, arrêter des décisions contraires à celles d'un pouvoir politique. Ainsi : bloquer une source d'approvisionnement ou détruire une production dès qu'il y a rumeur de contamination, et non dépassement effectif des normes ; refuser toute importation d'un pays connaissant un accident. Les concurrences entre groupes industriels peuvent exacerber ces tendances. Et qui croira-t-on alors : l'Etat ou le groupe industriel "sou-

cieux de la santé des consommateurs", particulièrement bien pourvu en capacités de communication publique et capable de jouer sur un clavier mondial ? De grands groupes de presse peuvent également prendre des initiatives destabilisatrices... tout en étant eux-mêmes d'ailleurs en proie à de rudes problèmes de crédibilité, dont ils voudront se sortir. Rajoutons encore les villes, notamment les grandes métropoles, qui se dotent de plus en plus de moyens techniques, de capacités d'expertise ; les élus, soucieux de jouer un rôle déterminant sur ce terrain à haute visibilité du risque majeur. Et il faut encore compter avec l'irruption de l'expert "indépendant", de la personnalité "extérieure", ces qualificatifs devenant parfois des gages de légitimité ou tout au moins de puissance.

Pour évoquer cet éclatement du champ des pouvoirs, on peut ici prendre un exemple : après les menaces terroristes formulées à l'endroit des compagnies d'aviation américaines suite à l'attentat de Lockerbie, le "système officiel" fit état d'une vigilance toute particulière désormais mise en œuvre ; mais que pouvait peser ce message "rassurant", ces images de fouilles fébriles aux embarquements face à cet autre message dont firent état les médias : "IBM interdit désormais à ses cadres de voyager sur compagnie américaine" ?

Un travail de mobilisation, de formation et de recherche

1. Une prise de conscience à assurer au sein des organisations

L'analyse des dispositifs de gestion de crise dans les grandes organisations tend à montrer que l'on est encore le plus souvent mal armé tant du point de vue logistique qu'organisationnel. Mais un nœud plus sérieux de difficultés se situe dans la culture de ces organisations : jusque dans un passé récent, il suffisait de bien optimiser les choix et pratiques à l'intérieur d'ensembles homogènes, situés dans des environnements relativement stabilisés ne posant guère de problèmes de légitimité. Et voici que le risque majeur, couplé à de nouvelles exigences sociales en matière de sécurité, d'information, d'accès à la décision, oblige à des positionnements infiniment plus flexibles, constamment soumis à négociations. Pire sans doute : les situations de crise contraignent à des réactions en réseaux avec de nombreux autres partenaires ; or ces "partenaires" sont le plus souvent des inconnus, ou, pire, des ennemis quotidiennement combattus avec une obstination qui force l'étonnement. Au-delà encore, il faudrait s'interroger sur nos systèmes organisationnels dont l'architecture a été pensée pour les situations calmes, non pour les flexibilités stratégiques et opérationnelles que supposent les temps de crise.

Les incantations en terme de "coordination" apparaissent alors dérisoires pour faire face en commun à une crise.

Quand la crise survient, l'extérieur, sur fond de concurrence acharnées, d'inconnu et de procès en illégitimité, fait ainsi irruption dans la vie des organisations. Faute de préparation ; même au niveau des directions générales, on subit d'abord le choc des cultures : on dérive vite alors vers l'impuissance et l'implosion, on risque la disqualification immédiate sur le terrain essentiel de la communication publique. Les réponses se font souvent tardives et traduisent davantage une mentalité d'assiégés qu'une capacité

à mettre en place des stratégies efficaces. On se recroqueville sur ses certitudes, on tente de "faire le mort", on met tout en œuvre pour échapper à la réalité médiatique, on table sur la courte durée de l'épisode, rapidement qualifié de "non-événement". On attend que quelqu'un prenne l'initiative — et c'est souvent la crise qui prend alors les rênes.

Bref, le temps est venu de poser la question de la capacité structurelle des organisations à faire face aux situations de crise.

2. Des stratégies de formation

Comme nous l'avons souvent constaté, la volonté "politique" des hauts responsables est la clé de toute formation — surtout en ces domaines. Il pourrait être judicieux d'organiser par exemple une grande conférence européenne sur le sujet dans l'année qui vient, réunissant des partenaires très diversifiés (y compris médias et associations) venant apporter leurs expériences et interrogations, dans un souci de fertilisation croisée.

En parallèle, des renforcements techniques seraient opérés, par la mise au point de matériels pédagogiques (notamment des films vidéo, comme nous nous efforçons de faire nous-mêmes), par la réalisation de séminaires de simulation de crise, en états-majors homogènes, en groupes multi-acteurs. L'objectif est ici de nourrir la réflexion, de prendre distance vis-à-vis des recettes et références d'antan qui sont devenues peu utiles, voire contre-performantes pour le défi des crises. On ajoutera ici que, dans bien des simulations d'envergure nationale, on ne s'est que très rarement exposé aux facteurs suivants : les médias, les élus, la sphère gouvernementale, les populations, l'étranger — les acteurs qui, précisément, seraient primordiaux sur la scène de la crise. En d'autres termes, on a stimulé des accidents : on n'a guère d'entraînement sur les aspects les plus destabilisants d'une crise.

De même, tout événement significatif devrait faire l'objet de briefings rigoureux : nous sommes encore loin du compte (que l'on songe au décalage entre ce qui a été "sédimenté" sur la gestion de l'affaire de Tours — "un arrêt opportun et magnifiquement conduit de l'alimentation en eau d'une grande cité" — et ce qui se confie entre spécialistes et hauts responsables tant publics que privés — "une décision qui reste encore un mystère dans son processus, fut une aberration sur le moment et d'une symbolique fâcheuse pour l'avenir").

3. Un renouvellement des missions et pratiques de recherche

Le pilotage de la réflexion comme de l'action sur ces terres encore largement inconnues suppose un effort de recherche significatif. Mais ici encore des décloisonnements sont à opérer, de tous côtés. Les premiers signes en apparaissent : création par le CNRS d'un Groupement de Recherche sur le sujet (2) ; séminaire de Sassenage en décembre 1989, qui a permis pour la première fois à des Préfets et hauts responsables publics, des élus et responsables de sécurité de grandes villes, des chercheurs et universitaires de procéder à un échange d'expériences et d'interrogations (3). La voie est ouverte, il reste à consolider ces premières avancées — sans attendre que les équipes étrangères s'imposent seules sur le terrain. Deux enjeux liés apparaissent pour la recherche : 1) analyser les crises

post-accidentelles ou post-catastrophiques, qui tendent toujours à se présenter comme des événements singuliers, pour déceler leurs parentés, voire les règles internes qui les régissent ; 2) situer chaque crise en fonction des politiques, publiques et privées, nationales et locales, développées dans le domaine de la prévention des risques et de la gestion des crises. Dans le premier cas, le chercheur doit lui-même être capable de bonnes pratiques de crise (mise en place de modes d'investigation rapides, assez inusités), et surtout suffisamment bien connaître les intervenants pour pouvoir se glisser, sans créer de perturbation, dans les cellules d'urgence (ce qui suppose connaissance préalable, forte confiance réciproque, et grande humilité de l'observateur). Dans le second, au contraire, il devra travailler systématiquement sur la généalogie des politiques qui ont construit l'objet "risque majeur" et défini les champs de compétence des différents acteurs : cela, bien entendu, dans une perspective internationale, européenne au premier chef.

La finalité de cette activité n'est naturellement pas seulement d'enrichir des bibliothèques, mais de participer aux efforts de réflexion de la collectivité, aussi bien par temps calme qu'en période de crise. Cela suppose quelque ajustement dans la pratique de la recherche scientifique : elle doit être culturellement préparée à être sollicitée en urgence, pour ce que l'on pourrait nommer de la mobilisation et de la fabrication d'intelligence en temps réel.

Sur tous ces points, il est sans doute de la vocation des agences publiques de contribuer aux décroissements nécessaires en lançant des initiatives susceptibles de faire vivre des projets novateurs.

Claude GILBERT
Patrick LAGADEC

(1) Robens Report, Safety and Health at Work, HMSO, London, 1972 (p. 4)

(2) "C.R.I.S.E.", Groupement de Recherche sur les Risques Majeurs et les Crises Post-accidentelles, dont les auteurs de cet article assureront la co-direction.

(3) "Catastrophe et gestion de crise : rôle de l'État et des Collectivités locales", Séminaire organisé les 7 et 8 décembre 1989 par le Groupe de Recherche sur les Risques Majeurs (Université des Sciences de Grenoble) et le CERAT (Centre de Recherche de l'Institut d'Études Politiques de Grenoble).