

CATASTROPHES MAJEURES ET SYSTEMES DE SECURITE

La fragilité du dispositif français

par

**Patrick LAGADEC**

Laboratoire d'Econométrie de l'Ecole Polytechnique

17 décembre 1982

Depuis plusieurs années déjà, des responsables ont souligné les graves limites de l'organisation des secours en France. De multiples appels intérieurs sont restés sans échos. Des mises en garde extérieures à l'administration sont restées sans effet. Témoin ces quelques lignes explicites d'un rapport parlementaire :

"V<sup>otre</sup> mission croit devoir rappeler que, dans un pays où les exigences de sécurité des citoyens sont de plus en plus élevées et où les dangers de catastrophe industrielle d'origine humaine, spécialement dans les régions urbaines, ont considérablement augmenté, le vrai problème est celui de la prévention de l'ensemble de ces dangers et celui de l'adaptation des services de secours à l'ampleur de ces nouveaux risques.

"En plaidant pour un renforcement de la protection civile, pour un réexamen de l'organisation administrative sur laquelle elle s'appuie, votre mission a le sentiment de mettre l'accent sur un problème particulièrement important qui devrait être entièrement réexaminé." (Assemblée Nationale, rapport d'information présenté par M. Xavier Hamelin et al., t. II, n° 1200, seconde session ordinaire, 1978-1979.)

Ces appels n'ont pas été traduits en analyse systématique des capacités et limites de notre organisation. Une telle analyse exigerait le concours d'une équipe d'experts solidement secondée par les membres de la profession et les administrateurs concernés. En l'absence de cet effort développé, on doit se satisfaire de quelques essais partiels dont le mérite est au moins de représenter une tentative, à défaut de pouvoir être la véritable analyse qu'appelle la situation.

On trouvera ici une petite contribution à cet effort.

La gravité des éléments en jeu dans cet examen ne permet aucune complaisance, sans bien sûr que l'effort de rigueur et de justesse puisse être relâché. L'urgence réclame aussi des propositions. Cette note sera critique, mais, nous l'espérons, constructive.

Quoi qu'il en soit, des décisions urgentes sont à prendre dans le domaine. Sauf à prendre plus longtemps le risque que les décisions ne soient "prises" par une catastrophe et la dynamique confuse qui en résulterait.

## I - ELEMENTS GENERAUX DE DIAGNOSTIC

### 1. Les capacités du système actuel à fonctionner comme bureaucratie

L'actuelle Sécurité Civile apparaît comme une organisation :

#### **Sans objectif vraiment clair**

Trois types d'attentes existent vis-à-vis de l'organisme :

- Apporter un appui aux préfets chargés de gérer les catastrophes touchant leur département.
- Apporter des capacités nationales pour répondre à une catastrophe particulière dépassant l'échelon d'un département.
- Prendre en charge la réplique globale, extrêmement difficile, qu'exigerait une situation de crise consécutive à une catastrophe majeure (écroulements de réseaux, catastrophes industrielles ou naturelles de grande ampleur).

Il semble qu'explicitement on retienne le premier de ces objectifs, si l'on observe, non les textes mais le poids réel accordé à l'organisme, ses moyens...

Il semble qu'implicitement on attende la réalisation du second objectif.

Et le problème des années à venir - certains en sont bien conscients - se situe au troisième niveau. Non plus la capacité à appliquer des plans sur des situations stables et assez bien maîtrisées globalement, mais la capacité à affronter des crises bouleversant plans, procédures, structures sur lesquels on s'appuie habituellement.

Entre les deux premiers niveaux opérationnels, il y a une différence de stratégie. Un accroissement de moyens, au moment d'une alerte, ne saurait faire passer du premier mode de fonctionnement au second.

Entre le second et le troisième niveau opérationnel, il y a une différence de politique. C'est alors un changement complet d'approche, de conception du dispositif qui s'avère nécessaire. Le problème n'est plus alors d'améliorer un organisme ; il devient de le repenser.

Tout ceci est plus ou moins ressenti par les personnels. D'où un flottement de base sur la mission de l'organisme. Il en résulte hésitation, flou et finalement impuissance actuelle ou potentielle. Seul le dévouement de quelques-uns permet de masquer la fragilité de l'édifice.

#### **Sans moyens**

S'il s'agit d'apporter un peu d'aide aux préfets, la Sécurité Civile possède des moyens intéressants, capables d'impressionner le visiteur.

En situation de catastrophe bénigne, on s'aperçoit vite que le système n'est pas taillé à la mesure des difficultés. Nous reviendrons ultérieurement sur ce point.

## **D'une constitution fragile**

L'organisme est constitué d'une mosaïque de corps professionnels. En l'absence de perspectives claires, de moyens suffisants, les difficultés inhérentes à ce type de constitution prennent un caractère extrêmement aigu. La mosaïque ne peut devenir creuset, la multiplicité ne peut devenir richesse induisant une dynamique générale, dépassant les particularités. La différence devient conflits et oppositions acerbes qui ne peuvent déboucher, faute de perspective.

La neutralisation réciproque devient la norme de cette micro-société ; on y voit s'ajouter les unes aux autres les règles bureaucratiques apportées par chacun, comme autant de rempart à son pouvoir, ou ce qui subsiste comme image de pouvoir.

Le recroquevillement sur les batailles internes absorbe l'énergie et laisse bien peu de place aux relations avec l'environnement, ce qui est un comble pour ce type d'organisme.

La tâche commune, qui peut avoir l'accord implicite de tous, se réduit finalement à la "minéralisation" des initiatives, des textes, des procédures, des plans. La règle bureaucratique stérilisée permet au moins à chacun de vivre, au système de ne pas éclater. Mais, bien évidemment, ce mode de survie ne permet guère d'affronter des événements brutaux. Qu'ils viennent de l'extérieur (mission de l'organisme) ou de l'intérieur, lorsqu'un responsable tente quelque transformation.

Etant donné, en effet, la constitution de base de l'organisme et les grandes règles qui le régissent (l'absence de perspective claire), il y aura rejet "biologique" de toute tentative de revivifier l'ensemble. Quiconque transgressera cette règle fera vite l'unanimité contre lui. Le mécanisme est fort compréhensible : la vulnérabilité de chacun et de tous est telle - en l'absence de politique et de stratégie clairement définies - que toute transformation significative, à l'intérieur du carcan existant, sera ressenti comme suicidaire.

Cette situation finit par devenir intolérable à tous ceux qui ne veulent pas faire leur deuil de toute perspective et de toute efficacité. D'où un surcroît de démoralisation des responsables les plus compétents et les plus conscients.

## **2. Les capacités du système actuel à répondre aux situations d'urgence**

Le flottement sur la mission, la faiblesse des moyens, les problèmes internes de constitution, préparent mal l'organisme à relever le défi que représente un accident majeur.

### **Mission**

Il y a un problème d'initiative ; qui fait quoi ? Il en résulte des difficultés pour s'affronter à la dynamique de l'événement, pour organiser un démarrage rapide de l'action ; pour se mettre en pré-alerte.

## Moyens

Certains moyens précis manquent à la panoplie. En matière de transmission ; mais aussi de traitement de l'information. Exemple : nous n'avons pas les centres opérationnels existant en Grande-Bretagne ou aux Etats-Unis qui permettent d'apporter des réponses immédiates en cas d'accident chimique.

Le P. C. opérationnel national n'est pas servi par un nombre suffisant de spécialistes (l'organisation du CODISC est à revoir entièrement).

## Personnel de crise

Il n'existe pas d'équipes pré-constituées appelées au centre opérationnel en cas de crise. Dès lors, chacun pourra y venir soit par intérêt personnel -ce qui sera diversement apprécié -, soit sur appel. Mais on comprend la difficulté de cette position avancée : la crise appelle des décisions, des prises de risques difficiles à envisager pour des personnes dont le statut est précaire et n'est assuré que par la stricte application de la règle commune de prudence et de non-engagement.

Ces quelques indications suffisent pour expliquer les défaillances ou insuffisances relevées dans les réponses apportées aux événements accidentels.

## 2° Face au défi des crises plus sévères qu'il faut envisager

Face à une crise majeure déterminée par une catastrophe de grande ampleur, il faut pouvoir compter non pas seulement sur un organisme et son centre opérationnel, mais sur un véritable système, doté d'une armature robuste.

En France, les départements sont trop largement dépourvus de centres opérationnels (CODIS) : on en a vu encore l'utilité récemment lors de la tempête des 6, 7, 8 novembre 1982. Une crise nécessite des répliques stratégiquement pensées ; en l'absence de coordination, on rencontre des problèmes comme la concentration inutile de 4 hélicoptères sur un terrain, alors que des besoins se font sentir par ailleurs.

En dehors des CODIS existants, on ne dispose que d'un seul centre de coordination interrégional - le CIRCOSC à Valabre - qui permet une action cohérente au niveau de 14 départements. L'utilité d'un centre de cette nature n'est plus à démontrer. Il reste qu'il est unique en France et lui-même insuffisamment pourvu en hommes et en moyens pour "tenir" en situation de crise prolongée.

Dès lors, le CODISC, à Paris, est appelé à être immanquablement submergé par les demandes qui lui seront faites. Faute d'écran Intermédiaire, il ne pourra répondre ; pire, il ne pourra jouer le rôle que devrait remplir l'échelon national.

L'armature est squelettique, les moyens indaptés aux défis du monde actuel (notamment en ce qui concerne la capacité à affronter un désastre d'origine technologique), les problèmes organisationnels et humains trop aigus. Une crise d'une certaine envergure aurait vite raison du dispositif existant.

## II - ELEMENTS DE PROPOSITIONS

### 1° Perspective : la capacité à affronter des crises, des catastrophes majeures, et non seulement à appliquer des plans

C'est là l'objectif à définir pour un organisme de sécurité, en raison des défis actuels et futurs.

Il ne s'agira plus seulement d'appliquer des plans ORSEC, mais de répondre sur le champ - avec des moyens de pointe et une organisation spécialement adaptées à la gestion de l'inattendu - à des situations combinant gravité des faits, incertitude de diagnostic, inquiétude pour l'avenir, mise en scène de très nombreuses organisations brutalement confrontées à des défis non prévus, mais immédiats et incontournables. Il ne s'agit plus là d'une sous-fonction pour un ministère particulier.

### 2° Traduction politique : un Secrétariat d'Etat rattaché au Premier Ministre

La crise, fulgurante et déstabilisante, nécessite des décisions au plus haut niveau, supposant une vision stratégique très large et de longue portée.

La crise, qui appelle une action cohérente et résolue, exige que les difficultés bureaucratiques et <sup>les</sup> prérogatives partielles laissent le pas à une direction claire et reconnue.

Sauf à décider que nous devons faire l'impasse sur ces problèmes de crise qui seront les accidents majeurs de l'avenir proche, il est nécessaire de retenir, au moins pour analyse, l'idée d'un Secrétariat d'Etat directement dépendant du Premier Ministre.

### 3° Traduction organisationnelle : une mission, une structure, des moyens, un réseau, une dynamique

La mission doit être définie en fonction des défis actuels et à venir, non en fonction des accidents du passé. L'objectif a été clarifié au point 1°.

La structure doit combiner des capacités locales, départementales, régionales, interrégionales, nationales. La conception de l'ensemble doit faire l'objet d'études de sécurité telles qu'on en pratique dans les industries de pointe.

Les exemples étrangers sont ici à examiner.

On notera aussi que la sécurité est devenue une activité économique. Les britanniques ont mis au point, par exemple, une banque de données pour les réponses d'urgence aux accidents chimiques. Grâce à la micro-informatique, ces banques de données sont maintenant disponibles dans tous les centres de secours qui acceptent de dépenser 2 000 £ environ à cet effet. Le système vient d'être traduit en Allemand et en Français. Notre retard sera inévitablement préjudiciable à notre commerce extérieur.

Des raisons propres à la Défense et aux Relations Extérieures militent également pour le développement d'un outil de qualité.

Tout ceci doit permettre <sup>de développer</sup> un véritable système de sécurité civile ayant une approche nationale des questions de sécurité. Ceci nécessite une action sur l'extérieur, des liens étroits avec de très nombreux organismes, une dynamique de proposition et d'initiative capable de transformer les approches mentales, les politiques et stratégies des multiples organismes concernés.

#### 4° L'urgence d'une transformation en profondeur

La réalité du défi commande une action en profondeur. Celle-ci sera d'autant plus féconde, adaptée et bien reçue qu'elle anticipera sur l'événement. Attendre qu'une crise vienne dicter les choix serait perdre sur de nombreux tableaux.

La situation actuelle est précaire. Beaucoup sont conscients que l'agrégat qui fait en ce moment office de système de réplique éclaterait à la première catastrophe d'importance. Pire, les capacités actuelles de cet agrégat diminuent avec la démoralisation des meilleurs éléments.