

Risques, catastrophes, crises : vers d'autres logiciens

Patrick Lagadec

De façon régulière, la France est touchée par telle ou telle catastrophe, d'origine « naturelle » ou non. Des missions d'enquête sont bientôt mises sur pied pour examiner les causes du drame, les réponses apportées, les préconisations qui permettraient de prévenir le type de désastre que l'on vient de subir. Ces enquêtes, et tout particulièrement celles conduites par le Parlement, sont particulièrement riches en informations spécifiques, en propositions avancées, en réflexions juridiques – sans oublier quelques solides rappels de bon sens, en écho aux litanies de consternations qui marquent toujours les constats post-désastres.

La matière est aussi difficile d'accès que délicate dans son traitement. Les « faits » sont innombrables, les complexités surabondantes. Le traumatisme humain (et les bilans matériels), le risque d'injustice grave de toute mise en cause hâtive, le danger de rejet ou de réaction explosive en cas de critique infondée, mal comprise ou inhabituelle, les biais de jugement pouvant affecter toute analyse « après-coup », les limites même du travail engagé (le temps disponible, le recul dont on bénéficie, les modèles explicites ou implicites sur lesquels sont ancrées les réflexions), ne peuvent qu'inspirer prudence et retenue. Fondamentalement, la modestie doit marquer les dires d'après-coup, surtout lorsque l'on songe aux actions engagées par beaucoup alors qu'ils étaient confrontés à des risques vitaux, à des inconnues, des impossibilités et des contradictions de toutes natures. Et pourtant, les analyses proposées sont le plus souvent particulièrement instructives. Les productions finales, en dépit de ces difficultés, sont éclairantes sur l'événement (et l'explicitation après-coup est un facteur essentiel de cicatrisation comme de responsabilisation), et utiles pour l'avenir. Il faut donc rendre hommage aux Commissions et aux rédacteurs de rapports d'enquête pour leur aptitude à naviguer dans ces eaux particulièrement opaques, agitées et instables.

Le propos est ici d'interroger la même matière – Qu'est-ce qui a construit la catastrophe et la crise ? Que préconiser pour l'avenir ? – à partir d'un point de vue particulier. Celui des spécialistes des crises émergentes, celles qui désormais s'imposent à l'agenda. Non pour se substituer à ce que nous faisons habituellement, mais pour ouvrir un autre espace d'interrogations et de propositions, qui va devenir de plus en plus central pour les politiques publiques en matière de risques majeurs et de crises sévères.

Référentiels habituels

Traditionnellement, nous avons été habitués à penser le risque comme une réalité à la marge, relativement bien circonscrite, limitée dans ses effets, de probabilité faible si les dommages sont potentiellement lourds. Une réalité accidentelle, inscrite dans un contexte lui-même globalement stable, connu, tenu. Une réalité d'abord traitée par des services spécialisés, en charge des exceptions à la normalité. Une réalité devant donner lieu à catégorisation d'autant plus précise que les conséquences sont importantes, à des plans et des principes d'action d'autant plus détaillés que les enjeux sont lourds. Une réalité dont il faut informer les populations et qui doit donner lieu au développement d'une « culture du risque », socle indispensable à toute politique de prévention efficace.

Logiquement, ce socle de référence engage à un examen qui mettra en évidence les points suivants (le leitmotiv est frappant dans les rapports d'enquête, dans tous les pays du monde) :

1. *Le phénomène était « exceptionnel »* : des chiffres, des références, des faits sont donnés pour bien montrer à quel point l'événement sortait du nominal. Il est indubitablement important de montrer à quel point l'événement avait de quoi détruire, surprendre, désarçonner. Mais la façon dont est exposée cette dimension de l'exceptionnel instille ou consolide une idée latente : « si les choses sont à ce point anormales, il est normal qu'elles n'aient pu être traitées, prévues, de manière totalement satisfaisante. A l'exceptionnel nul n'est tenu ».
2. *Le phénomène combinait de nombreuses composantes*, ce qui ajoute à l'exceptionnel. C'est la richesse des rapports d'enquête de bien montrer l'écheveau de facteurs qui ont contribué à faire catastrophe. Mais, ici encore, la tonalité de l'approche instille insensiblement l'idée que pareille configuration sort quelque part de l'ordre naturel des choses, et de nos aires de connaissance et de responsabilité « normale ». Les institutions, les organisations, sont pensées et configurées pour traiter des domaines spécifiques, des canaux particuliers, non la profusion mal bornée.
3. *Les sauveteurs ont été héroïques et efficaces* : il est capital de rendre justice à ceux qui ont risqué leur vie au milieu des éléments déchaînés (pour aller parfois sauver des personnes irresponsables). Mais, dans le même temps, cela peut conforter l'idée que, pour ces territoires hors épure de référence, il est normal de s'en remettre à des héros chargés de l'impossible. Certes, il est bon d'avoir ainsi l'appui de services de secours valeureux, mais la vénération de quelques uns ne couvre-t-elle pas une mise à l'abri un peu hâtive et suspecte du plus grand nombre ?
4. *La prévision a été globalement bonne* : “le risque a été perçu par les services en charge de la veille sur ce type d'événement, et l'information a été donnée, dans les règles établies”. Cela dit, ajoutent en général les rapports, “le caractère très spécifique de l'événement n'a été que partiellement mentionné, et notamment ce qui en faisait un événement particulièrement dangereux. Et l'éventail de conséquences n'a pas été ‘totalement’ anticipé.” On sent ici, bien souvent, des raisonnements en limite de robustesse. Si le risque majeur est celui de la submersion marine, et si les messages sont perçus comme une alerte sur une tempête semblable à celle de 1999 (mais en moins fort tout de même), il y a là un fossé appelant examen plus avant. Si nous avons de plus en plus à faire face à des événements hors normes (de par leur force ou leur dynamique complexe), nos modèles de veille et d'alertes risquent fort d'apparaître bientôt non pas insuffisants mais de plus en plus décalés.
5. *Une prévention marquée par de sérieuses carences, une confusion dans les responsabilités, des réticences collectives* : globalement, les enquêteurs pointent des situations de non anticipation particulièrement préoccupantes. L'événement est mal saisi par la mémoire collective, la complexité des dimensions à prendre en compte échappe aux approches communes, le déni et le refus marquent encore souvent les comportements des premiers intéressés : le tout conduit à un tableau bien défavorable.
6. *Une expression publique post-catastrophe marquée par la confusion* : les « étiquetages » rapides (« zone noires », « zones de solidarités »), les productions d'experts fournies à la hâte, plus théoriques qu'empiriques, sans consultation, sans partage de la documentation, ont conduit à des difficultés aiguës dans l'immédiat après événement.
7. *Des recommandations* : pour améliorer les systèmes d'alerte, pour remédier à certains dysfonctionnements des services de secours (qui ont eu des difficultés avec la

complexité, l'étendue, la nature du phénomène à traiter), pour améliorer les dimensions juridiques de la prévention des risques, pour traiter le dossier technique spécifique lié à l'événement catastrophique. Le problème est le plus souvent de traiter la fragmentation, le cloisonnement ; de promouvoir de la coordination, des politiques intégrées ; et de renforcer les connaissances sur l'aléa subi, son anticipation, sa détection précoce.

Au final, l'examen de référence conduit à prescrire des listes de recommandations qui permettront de mieux traiter à l'avenir une catastrophe semblable à celle qui vient de survenir. Une nouvelle case a été ajoutée dans l'énumération des risques ; des exigences techniques supplémentaires et spécifiques ont été clarifiées, que ce soit en matière de veille, d'alerte, d'intervention, de coordination, de communication, de réparation, de prévention, de formation.

Rupture

Pour les spécialistes des crises émergentes, d'autres voies d'entrée, d'autres logiques d'anticipation, de veille, d'alerte, de traitement, de prévention, de formation s'imposent. D'autres registres s'imposent pour l'analyse des chocs que nous subissons. On peut tenter de cerner au moins brièvement les contours de la démarche.

1. *L'exceptionnel* : il faut retourner nos raisonnements, nos repères, nos lectures. Dans un monde de plus en plus exposé à des mégachocs de toutes natures, l'exceptionnel devient notre domaine vital de vigilance et de travail. L'exceptionnel n'est plus intuitivement une excuse pour un manque de réactivité, mais redouble notre responsabilité. L'exceptionnel va devenir l'événement de référence, et s'inscrire dans le « normal ». Dès lors, souligner que l'on est prêt pour le raisonnable, mais pas pour l'exceptionnel appelle une alerte stratégique vigoureuse : le système est en train de perdre la main.
2. *Les complexités systémiques* : dans un monde où tout est fait de couplages serrés, de flux tendus, d'interdépendances généralisées, tout choc a par construction des effets omnidirectionnels, dont nul n'a la carte a priori. Comme pour le point précédent, la défaillance pour cause de complexité traduit une impréparation, et n'allège en rien la responsabilité.
3. *La surprise, l'imprévu sont les dimensions fondamentales de l'événement* : la veille ne consiste pas seulement à repérer un phénomène déjà bien répertorié ; elle va exiger un important travail de questionnement, dans de multiples directions ; sur tous les dossiers on sera rapidement hors limites connues. Sans préparation forte à la surprise, les phénomènes ne seront pas détectés, ne seront pas compris, ne pourront faire l'objet d'une information, et l'information ne pourra nourrir des attitudes créatives dans les divers centres de crise.
4. *L'alerte change de nature* : il ne s'agit plus seulement de déclencher des actions préprogrammées mais de mettre en lien et en questionnement rapide de nombreux réseaux, sans avoir déjà la carte du phénomène redouté.
5. *La coordination revisitée* : il ne s'agit plus seulement de pouvoir se parler, d'utiliser le même vocabulaire établi, de mettre en liaison des organismes de référence, mais de mettre en activité de très nombreux acteurs, à toutes les échelles ; et, une fois encore, alors que la carte n'est pas établie.

6. *Le pilotage* : au-delà de l'action d'engagement de moyens, de coordination de moyens, de gestion logistique, etc., le travail de pilotage, d'ouverture de questionnements, de logiques d'intervention, d'initiatives devient critique. Il s'agit moins de faire marcher de vastes usines d'action que de développer en temps réel une intelligence embarquée.
7. *Le bottom-up* : certes, l'importance cruciale du pilotage centralisé n'est pas à oublier, mais il n'aura de pertinence ni d'effet d'entraînement s'il n'y a pas dynamique de partage d'information, d'initiative, de mise en cohérence, à tous les niveaux. Nous sommes en logique fractale, loin des pyramides hiérarchiques de référence. Et avec des systèmes d'information en rupture totale avec les schémas rituels du communiqué, de l'intervention au 20 heures : les réseaux sociaux, comme on le voit à cette heure précise sur l'explosion de Marcoule (12 septembre 2011, 14h), font exploser les cadres de référence en termes de vitesse, de propagation, d'exigence, etc.
8. *La formation, la préparation* : il y a là une rupture capitale. Les nouvelles formes de risques, de catastrophes et de crise appellent une sortie de logique d'entonnoir : un problème-des réponses, avec coordination des réponses prévues dans chaque entité pour assurer une efficacité d'ensemble. Il nous faut préparer les uns et les autres, tout en conservant bien entendu leurs capacités d'action réflexe, à ouvrir une capacité de questionnement en temps réel, bien au-delà des épures habituelles. C'est là un exercice totalement contre-intuitif dans nos cultures de sécurité. Soyons encore plus clair et même brutal : un organisme, quel qu'il soit, qui n'a pas consacré un minimum de temps et d'énergie à s'interroger à l'avance sur des scénarios de grandes surprises auxquels il pourrait être confronté – l'exercice impliquant bien évidemment la direction générale en plus des experts et services opérationnels – aura très peu de chances de se montrer véritablement à la hauteur en cas de choc anormal. Certes, il pourra faire le minimum lui garantissant l'indulgence d'une commission d'enquête, mais une telle carence de préparation devrait désormais être considérée comme facteur particulièrement préoccupant. Il y a encore trop de régularité dans les refus de préparations stratégiques pour se satisfaire de la situation actuelle, et des satisfécits en demi-teinte des rapports d'enquête.

En d'autres termes, le fil rouge de nos lectures, de nos travaux, de nos enquêtes doit partir de la question : comment préparons-nous les acteurs, à tous niveaux, à prendre en compte la surprise, l'inconnu, le complexe ?

Dans la mesure où cela nous est largement étranger, les marges de progrès sont considérables. L'expérience montre que les avancées peuvent être rapides.

Mais les refus sont souvent obstinés. Culturellement, nous sommes préparés à opérer dans des univers circonscrits et stabilisés. Administrativement, nous sommes habitués à travailler à l'intérieur de cadres bien définis, sur des modes opératoires précisément validés. Et si l'on entre dans les domaines de l'urgence, la référence est alors le plan, qui (le plus souvent) fixe des logiques d'action et des réponses codifiées. Or, dès l'instant où l'on entre dans des univers instables, mal connus, ces logiques deviennent des pièges.

Les plans, les habitudes, les réflexes, les moyens, ne sont plus des lignes qui délimitent la responsabilité, mais de simples outils, qui appellent pilotage, choix, partage. L'information publique n'est plus un simple supplément administratif à observer, mais une dimension décisive pour toute action intelligente et efficace au niveau du système.

Concrètement, en matière d'information du public par exemple, pareille rupture dans les défis comme dans les logiques de réponse devrait se traduire par des changements massifs dans nos préparations. Au lieu de réunir les acteurs pour leur faire des exposés d'experts, les « rassurer » sur la quasi-perfection des systèmes étatiques, leur indiquer les règles qu'ils devraient suivre en cas de problème... il faudrait partir des questions, des intuitions, des ressources des acteurs eux-mêmes pour les rendre acteurs de leurs risques. C'est là une perspective qui nous est souvent culturellement étrangère. Nous avons toujours besoin de « rassurer », de craindre la « panique », de garantir un « sous contrôle » de principe – auquel personne n'adhère plus.

Davantage, cela signifie qu'il nous faudrait inscrire le défi des nouvelles formes de risques et de crises au cœur des préparations de toutes les entités les plus concernées – et d'abord à leur sommet. Le plus souvent, nous sommes à l'opposé de cette ligne. Les formations ne sont pas organisées, ou seulement les personnels techniques y participent réellement – rarement les personnes en position de pilotage (cela ne fait pas partie de leur domaine de responsabilité, elles se contenteront de « coordonner »). Et lorsque du temps est pris pour ces questions, il n'est jamais consacré à une quelconque préparation à la surprise, mais seulement au rappel de règles théoriques (qui seront les premières à implorer lorsque l'événement se profilera).

Pour l'heure, il faut avoir l'honnêteté de le souligner, aucune préparation ou presque n'est organisée pour la navigation dans ces nouveaux territoires qui s'imposent désormais : ceux de l'inconnu, de la surprise stratégique, des bouleversements systémiques. Les dirigeants ne participent qu'exceptionnellement à des préparations qui leur permettraient de traiter ces nouvelles aires de responsabilités ; les initiatives à l'endroit des populations restent largement en retard sur les exigences nouvelles qu'il faudrait intégrer pour pouvoir les rendre acteurs des enjeux actuels. Avant d'aligner des listes de préconisations techniques ou juridiques, il faudrait repositionner fondamentalement la question des risques et des crises hors cadres dans le champ de l'exercice des responsabilités. À défaut, les compétences ne cesseront de perdre du terrain sur les enjeux. La bonne nouvelle est que cela est possible, et que les avancées ne sont pas hors de portée. Il reste à savoir si nous sommes prêts à vouloir et à opérer les mutations nécessaires.