

E. COMMUNICATION AVEC LE PUBLIC SUR LES RISQUES

Billie Jo HANCE, Caron CHESS, Peter M. SANDMAN
Improving Dialogue with Communities – A Risk Communication Manual for Government
 Submitted to New Jersey Department of Environmental Protection, Division of Science & Research (Cook College, Rutgers University, 122 Ryders Lane, New Brunswick, NJ 08903), January 1988.

PRESENTATION

Même si la préoccupation centrale du manuel est la conduite des discussions publiques sur les risques liés à des projets de développement, même si des questions de fond restent posées¹, on pourra trouver ici maintes réflexions intéressantes pour le dialogue avec le public dans les situations d'urgence et de crise.

DEVELOPPEMENTS

Parler avec les gens est un bon début : les écouter est plus important encore.

Quelle que soit sa qualité, la communication sur les risques ne peut pas (et ne doit pas) remplacer une gestion des risques efficace ou une réglementation efficace en matière d'environnement. Ce manuel ne fournira pas de techniques pour faire disparaître les problèmes environnementaux ou les inquiétudes des collectivités. Bien qu'il soit possible de vendre de "mauvaises" politiques avec une "bonne" communication, nous doutons fort que les collectivités se satisferont d'une telle approche. (1)

I – COMMENT LE PUBLIC PERÇOIT LE RISQUE

(6) Les scientifiques des sciences sociales ont mis en évidence un grand nombre de facteurs de rejets qui rendent les risques moins acceptables par les populations :

- Les risques que l'on prend soi-même volontairement sont mieux acceptés que les risques imposés.
- Les risques que l'on contrôle soi-même sont mieux acceptés que ceux qui sont contrôlés par une institution.
- Une information venant de sources crédibles sera mieux acceptée. (6)
- Tout risque perçu comme éthiquement discutable sera perçu comme aigu.
- Les risques étranges sembleront plus risqués que les risques familiers.
- Les risques qui, par association d'idée, sont reliés à de grandes catastrophes seront davantage rejetés.
- Les risques qui peuvent déboucher sur des maladies qui font peur (cancer) seront moins supportés que ceux qui débouchent sur des affections tout aussi mortelles mais non inquiétantes (emphysème).
- Les risques non détectables font plus peur que les risques détectables (comme le déclara un correspondant de presse à TMI : "au moins, dans les guerres, vous savez que vous n'avez pas encore été touché").
- Les risques qui sont bien compris par la science sont plus acceptables que ceux qui ne sont pas compris ou laissent place à de nombreuses incertitudes scientifiques.

La conjonction de plusieurs de ces facteurs renforce la probabilité d'une inquiétude publique.

¹ La forme manuel laisse dans l'ombre certaines questions très difficiles liées à des problèmes contextuels.

De façon générale :

- Les modes opérationnels ici proposés s'inscrivent dans une pensée nord-américaine qui, typiquement, fait confiance aux collectivités, affiche la démocratie locale comme une valeur centrale, met les responsables au service des acteurs locaux – qui sont en dernier ressort les artisans suprêmes des choix politiques. Cette perspective conduit naturellement à des choix tout autres que si l'on part du principe que le citoyen ne peut savoir ce qui, en définitive, sera le meilleur pour lui ; ne peut accepter des options nationales qu'il faut bien lui imposer pour l'intérêt supérieur de la Nation ; ne pourra que refuser le risque. Davantage : les tenants de la défiance envers le citoyen, feront valoir que toutes ces ouvertures et offres de participation ne feront qu'envenimer un débat déjà difficile : lorsque l'Etat doit imposer des options que l'on ne peut accueillir à bras ouvert au niveau local, qu'il se garde bien de demander son avis aux gens – qu'il agisse prestement, sans démagogie.
- Les situations envisagées ici sont davantage de l'ordre du choix entre une décharge et un incinérateur pour une commune : le maire peut bien expliquer les avantages et les risques liés à l'un et l'autre, en sachant bien que la question est le problème de la collectivité concernée. Il en va très différemment si l'on discute d'un grand projet type centrale, aéroport, base militaire, etc. que l'Etat veut soudain implanter dans une région. (P.L.)

Si les responsables soulignent d'emblée que le public ne réagit que sur l'émotion et non de façon rationnelle, ils ne vont que soulever davantage de colère, de défiance, d'inquiétude et de rancœur. Mais, paradoxalement peut-être, cela ne veut pas dire que le public rejette l'information scientifique et ne se détermine que sur de l'irrationnel. Cela suggère simplement que l'émotion importe aussi, et qu'en ignorant ce paramètre les responsables font erreur. (7)

D'où cette règle de conduite : Prenez autant en compte les facteurs d'émotion et les inquiétudes du public que les facteurs scientifiques. Mais, en même temps, ne sous-estimez pas l'aptitude du public à comprendre les argumentations scientifiques.

Si vous réfutez d'entrée les facteurs d'émotion, vous serez de toute façon contraint de les prendre en compte plus tard, après avoir soulevé de fortes colères, donc dans des situations bien plus inconfortables.

Aussi longtemps que ces considérations d'émotion ne sont pas reconnues, les "données" seront rejetées par le public – qui ne voudra pas écouter. (8)

Au lieu de blâmer le public pour ses émotions, les responsables devraient commencer par prendre du temps pour les comprendre. (9)

II – GAGNER CONFIANCE ET CRÉDIBILITÉ

1. Être conscient des facteurs qui inspirent de la confiance

- Est-ce que l'administration en charge du dossier est perçue comme compétente ?
- Est-ce qu'elle semble se préoccuper du problème ?
- Est-ce qu'elle encourage une implication significative du public ?
- Est-ce qu'elle semble honorable ?
- Est-ce qu'elle prend les facteurs d'émotion en compte lorsqu'elle traite avec le public ?

En d'autres termes, au lieu d'exiger la confiance du public, les responsables doivent agir de façon à mériter cette confiance. (11)

2. Prêter attention au processus

L'essentiel ou presque, c'est le processus. Le public juge d'après ce processus général avant de rentrer dans les détails, les "faits". Discutez avec les gens non des résultats, mais des critères de décision, par exemple.

3. Expliquer le processus suivi

La façon dont les responsables travaillent est souvent un mystère pour le public : on doit expliquer ces procédures internes, pour les démystifier – et pour montrer que l'on fait quelque chose vis-à-vis du problème. (12)

4. Être ouvert en matière d'information et impliquer le public dès le début

Tout ce qui n'aura pas été dit dès le début, reviendra ensuite pourchasser les responsables. Le meilleur moyen de bloquer la crédibilité, c'est de bloquer le processus.

5. Se focaliser sur la confiance à bâtir autant que sur la production de bonnes données

Les responsables et les scientifiques sont bouleversés de constater que le public ne prête pas une attention extrême à leurs données. Le public ne fonde pas ses jugements sur le risque en considérant uniquement telle ou telle donnée scientifique : il se fonde plutôt sur une combinaison de données, et aussi sur la perception qu'il a des responsables. Les agences ne doivent pas seulement surveiller les données mais aussi l'impression qu'elles créent. "Ils ne nous croient pas, et ils oublient ce qui est logique. Parce que nous ne les avons pas impliqués".

6. Suivi

Faites ce que vous avez dit que vous feriez. Vérifiez que les promesses faites ont effectivement été appliquées. Cela suppose que les responsables aient bien notés tout ce sur quoi ils se sont engagés. (13) Cela suppose aussi une bonne gestion des appels téléphoniques du public, pour ne pas laisser les gens dans le vide.

7. Ne faites que les promesses que vous êtes en mesure de tenir

Sous la pression, on fait souvent des promesses non réalistes. Il vaut mieux définir des objectifs, en précisant qu'il y aura peut-être des difficultés ; et on s'astreint à faire des points réguliers.

8. Fournir de l'information qui répond aux besoins du public

Il ne s'agit pas seulement de répondre aux questions posées en séance, mais d'anticiper toutes les questions qui pourraient intéresser le public, même si ces questions ne sont pas soulevées par le public. S'il y a des raisons fortes pour ne pas donner une information, il faut donner les raisons de ce fait.

9. Faites attention à l'exactitude des informations données

Il faut bien vérifier toute information donnée. Si une information donnée se révèle inexacte, il ne faut pas compter sur le fait que personne ne verra l'erreur. Il faut indiquer et reconnaître l'erreur dès qu'elle est découverte. Il est important que les scientifiques ne soient pas seulement vus comme compétents mais aussi comme honnêtes. Si le fait de donner des informations correctes et complètes ne garantit pas la confiance, des informations inexactes ou incomplètes conduira presque toujours à la défiance. (14)

10. Essayez de vous coordonner avec d'autres agences

Des messages confus, contradictoires entameront la confiance. Mais s'il existe de véritables différences d'appréciation, elles doivent être reconnues. Le plus souvent cependant, les agences donnent des réponses divergentes parce qu'elles ne se sont pas coordonnées auparavant. Le schéma classique est la nouvelle selon laquelle une agence a trouvé des résultats préoccupants, mais a fait les études en question sans que telle autre agence au cœur du problème n'ait été avertie; ensuite des avis contradictoires sont donnés; le public soupçonne que tout le monde, finalement, est à la solde d'un coupable décidément fort puissant.

11. Assurez-vous d'une bonne coordination interne

Les différentes divisions doivent être bien coordonnées, et s'il subsiste des divergences, elles doivent pouvoir être expliquées. Dix avis différents, cela veut dire que tout le monde raconte n'importe quoi. En général, il n'y a pas de réflexion interne suffisante pour traiter de ces problèmes d'expression.

12. Ne donnez pas de messages contradictoires

Par exemple, venir en shaddock prélever des échantillons (parce que c'est une règle interne générale) et dire en même temps aux gens qu'il n'y a aucun problème. Si on ne peut éviter d'apparentes contradictions, il faut les expliquer *avant*. (15) De façon générale, il faut scruter toute possibilité de message contradictoire donné à l'extérieur.

13. Ecoutez ce que les différents groupes vous disent. Evitez d'en offenser aucun

Les opposants ne créent pas de toute pièce l'émotion; ils ne peuvent que recueillir les fruits d'un processus mal engagé. Le pire pour une agence est d'apparaître comme un monstre froid. Exemple: sur un cas de Radon, un officiel déclara dans une interview que les quartiers aisés géraient bien le problème, ce qui n'était pas le cas d'une autre zone; un représentant de cette autre zone se dit offensé de comprendre que l'agence ne leur prêtait pas d'attention simplement parce qu'ils n'étaient pas des riches.

14. Recherchez l'appui d'organisations qui ont la confiance du public concerné

Mais ils ne peuvent remplacer l'engagement clair de l'agence, ses efforts pour impliquer le public. On peut reconnaître dans les écrits les divergences avec tel ou tel groupe; exemple: "ils voient les limites d'exposition différemment de nous, mais sont d'accord pour considérer que la consommation d'eau minérale n'est pas encore une nécessité". Bien évidemment, soyez sûr de bien retranscrire les positions des groupes en question: le but est de construire de la confiance, non de la démolir.

15. Evitez les réunions secrètes

Si la confiance est grande, on peut avoir des réunions privées; pas dans le cas d'une confiance faible. Cela ne veut pas dire que toute réunion privée soit interdite, mais signifie que l'agence doit être bien consciente des problèmes liés à ce type de démarche. De façon générale, s'il n'y a pas de raison importante, il faut ouvrir les réunions.

Les réunions secrètes dont d'ailleurs précisément celles dont entendra parler le public. En conséquence, une réunion que vous devez tenir secrète vaut rarement son coût en terme de perte de crédibilité.

Dans le cas de l'incendie de Binghampton (problème de pyralène), les responsables décidèrent de ne pas laisser ouvertes, au public, aux médias, les réunions du Comité technique d'évaluation. Le Comité, qui était composé de personnes du comté, de la ville, de syndicalistes et de techniciens non reliés au département de la santé, tinrent leurs discussions et prirent leurs décisions en pleine lumière. Ce n'étaient pas des réunions publiques, mais il y avait un temps à la fin de chaque session pour des questions. (D'autres réunions furent effectivement des "réunions d'information du public"). (17)

Autre avantage, comme l'a remarqué l'un des responsables du New York State Department of Health: "C'était intéressant de voir que les personnes qui siégeaient au comité s'affrontaient sur les mêmes questions que le public. C'était très utile pour les gens extérieurs de voir ce type d'échange qui avait lieu entre 'experts' lorsqu'ils en arrivaient aux décisions difficiles". Et les responsables pouvaient déjà mieux comprendre et préparer le dialogue avec le public.

16. Si vous traitez d'une situation dans laquelle la confiance est faible, considérez la démarche suivante

- a. Réexaminez les facteurs d'émotion et regardez lesquels peuvent donner lieu à problème.
- b. Reconnaissez le manque de confiance: "Je sais que vous pouvez ressentir que vous ne pouvez me faire confiance, en raison de précédents ou de la façon dont le dossier a pu être traité à ce jour..."

- c. Indiquez quelle démarche vous pensez prendre pour prévenir toute nouvelle action susceptible d'entamer plus encore la confiance : " Pour être sûr que vous receviez l'information aussi vite que possible, je vais vous adresser tous les quinze jours des états de la situation. Ces états comporteront toutes les nouvelles données".
- d. Demandez à ceux qui ne vous font pas confiance ce qui, selon eux, pourrait leur donner plus de confiance. Autant que possible, appliquez leurs suggestions.
- e. Personnalisez vos réponses lorsque c'est approprié.
- f. Essayez de réduire la fixation sur la confiance en partageant l'information et en impliquant le public dans la recherche de solution aux problèmes de risque.
- g. Soyez patient. Ne vous attendez pas à ce que tout le monde vous fasse confiance, même si vous vous percevez comme parfaitement digne de confiance.
- h. Si vous êtes la personne qui est à l'origine de la méfiance, reconnaissez vos erreurs. Et attendez vous à devoir travailler deux fois plus fort sur les points indiqués (18).

Attention : Confiance ne signifie pas accord. On peut se faire confiance tout en restant en désaccord sur des options fondamentales (19).

III – DÉCIDER DE QUAND DIFFUSER L'INFORMATION

Il n'y a peut-être pas de points plus déterminants pour la crédibilité d'une organisation que la décision du moment de rendre publique l'information sur un risque. C'est probablement aussi la décision la plus difficile à prendre. Les agences ont peur de provoquer, par cette information précoce, des inquiétudes non fondées, des erreurs d'interprétation des données ; elles préfèrent aussi retenir l'information le temps de mettre au point des options de gestion, et de ne pas aller au devant du public les mains vides.

Le public voit ces motifs avec suspicion. Les gens sont inquiets de devoir attendre, puis révoltés d'avoir dû attendre avant qu'on ne les informe. Ce que les agences voient comme scientifiquement justifié est perçu par le public comme de la dissimulation ou de l'intransigeance bureaucratique.

Le retard d'information peut tout obscurcir. Naturellement, tout est affaire de jugement particulier, mais il faut savoir que la plupart des grands bourbiers ont eu pour origine une information retardée; que les agences ont toujours tendance à retenir l'information et à rester sur ce côté de la ligne de décision. Donc, il faut au moins que les agences s'interrogent sérieusement à chaque fois qu'il y a attente dans le processus d'information.

La tendance étant toujours à la retenue, on considérera les points suivants qui plaident pour une information précoce :

- a. Une information précoce détermine le rythme de résolution du problème.
- b. Si vous attendez, l'affaire peut fuir par un autre canal ; lorsque cela arrive vous perdez confiance et crédibilité.
- c. Vous pouvez mieux maîtriser l'exactitude de l'information si vous êtes le premier à la présenter.
- d. Il y a plus de temps pour une implication du public dans le processus de décision si l'information est donnée de façon précoce.
- e. Les gens sont en droit d'avoir de l'information sur ce qui affecte leur vie.
- f. Une information précoce peut prévenir d'autres situations du même type quelque part ailleurs. (21)
- g. Cela donne moins de travail de fournir rapidement une information que de devoir affronter des enquêtes, des attaques, qui peuvent résulter d'un retard. Et vous n'avez pas à revenir sur tout ce que vous avez fait dans l'ombre.
- h. Vous serez plus à même d'avoir la confiance du public si vous parlez de façon précoce.
- i. Si vous attendez, beaucoup de gens éprouveront colère et ressentiment d'avoir été tenus dans l'ignorance.
- j. Les gens ont toute chance de surestimer le risque si vous le tenez caché. (22)

1. Décider du fait de diffuser l'information

1. Si des gens sont exposés à un risque immédiat, n'attendez pas pour communiquer – et agir. Même si vous n'avez que des données préliminaires.

2. Si l'agence étudie un risque potentiel dont les gens n'ont pas connaissance, elle doit sérieusement considérer de faire connaître ce qu'elle fait et pourquoi elle le fait. Si l'agence attend les résultats, elle se verra attaquée sur le fait qu'elle a laissé des gens exposés plus longtemps. La colère du public pour avoir été tenu dans l'ignorance le conduira assez probablement à surestimer le risque, et à ne pas accorder sa confiance à quelque recommandation que ce soit que pourrait faire l'agence. Ne pas dire qu'une étude est en cours, c'est courir le risque, en fin de processus, d'une défiance vis-à-vis de tout résultat de cette étude "secrète". Avertir rapidement les gens, c'est préserver la possibilité d'une discussion sur les risques eux-mêmes et non sur la façon dont ont été traités les gens. (23)

3. S'il est probable que les médias ou quelqu'un d'autre donnera l'information avant que vous soyez prêt, diffusez-la vous-même. Ne pas être la source de la première information affecte tout à la fois la crédibilité et l'appréciation juste

8. Si vous expliquez des chiffres découlant d'une étude des risques, expliquez le processus de cette étude avant de présenter les chiffres

Il peut être très utile de présenter ainsi les procédures d'analyses avant même d'avoir les résultats eux-mêmes. De la sorte, les gens sont très attentifs aux processus, et ne sont pas aveuglés par les résultats. (62)

9. Expliquez les cheminements de l'exposition et, si possible, montrez-les par des graphiques clairs et simples

Souvent, la question n'est pas de savoir si telle substance dangereuse existe dans des quantités relativement dangereuses dans un lieu particulier, mais de savoir si des cheminements existent qui peuvent exposer les gens à un risque.

10. Evitez les dichotomies simplistes sur le risque. Replacer les données dans leur contexte

Les agences doivent se garder de renforcer encore une tendance générale à la polarisation simpliste : doit-on évacuer ou non ? Peut-on boire l'eau ou non ? Les médias ("Répondez par oui ou par non: c'est dangereux ou pas ? ", les normes (sûr au dessous de 5 ppb, dangereux à 5,1 ppb) favorisent la tendance à la dichotomie.

Recommandation pratique de présentation : évitez les formulations ou graphiques du type : "plus de 5ppm = dangereux, moins de 5 = sans risque". Préférez les zones d'appréciations : 1-10ppb = risque faible ; 15-25ppb = risque modéré. On peut aussi faire apparaître des situations comparables dans d'autres localités, par exemple. (63)

11. Exprimez les risques de différentes façons, en s'assurant de ne pas masquer les enjeux

Aucune présentation des risques n'est entièrement objective. Ainsi, exprimer un même risque opératoire par le chiffre de l'espérance de survie ou par le chiffre de risque fatal ne sera pas perçu de la même manière. L'équité veut que l'on présente le risque de façon multiple aussi bien sous une forme qui tend à alarmer davantage que sous une forme tendant à rassurer.

Exprimer le risque de perte de longévité si l'on fume 1 cigarette est une présentation tendancieuse, même si le chiffre donné est exact. Il est plus juste de donner un chiffre de risque de cancer pour une exposition à vie. Cette question de la durée d'exposition est naturellement essentielle.

Différents facteurs peuvent être considérés pour exprimer le risque :

- la quantité (d'effluents, de sol contaminé...);
- les concentrations (ppm, p/litre, etc.) ;
- les expositions (combien risque d'être absorbé, inhalé, etc.) ;
- les probabilités (risque de survenance) ;
- niveaux de risque (mortalités attendue par an, par décennie, sur une vie, etc.).

Les praticiens tendent à commettre des amalgames fâcheux dans leurs présentations. Dire ainsi que tel risque est équivalent à une goutte d'eau dans une piscine olympique, est valable pour de l'eau... c'est différent si l'on a affaire à un produit extrêmement nocif, qui peut avoir de graves conséquences à concentrations infimes.

12. Il est utile de mentionner que, dans l'établissement des normes, des facteurs de précaution sont introduits, et que les chiffres retenus sont plus stricts que ne conduiraient à le faire les études. (64).

3. Les comparaisons entre risques d'environnement et autres risques

Les scientifiques ont l'habitude de comparer des données quantitatives ; mais il faut bien comprendre qu'ils disposent d'un cadre de référence donnant sens à ces comparaisons. Etablir des comparaisons dans les discussions publiques peut être très mal ressenti.

1. Evitez les comparaisons qui ne tiennent pas compte des "facteurs de rejet"

Ces facteurs ont été identifiés au chapitre 1. Ainsi, la procédure sera source de grand rejet si un responsable compare un risque imposé à un risque choisi par la personne. Ainsi comparer la vie autour d'une centrale nucléaire et quinze jours aux sports d'hiver.

Le fait-même de mettre sous le nez des gens leur comportement revient à leur faire la démonstration éclatante qu'on ne s'est pas soucié un seul instant de tenter de comprendre leurs préoccupations. Au mépris répondra le rejet outragé. Les retours de flamme sont automatiques lorsque ces comparaisons sauvages sont utilisées pour "rassurer" les gens ; ces dernières sont mieux tolérées lorsqu'il s'agit de les alerter.

2. Evitez les comparaisons qui apparaissent minimiser ou banaliser le risque

Toute comparaison perçue comme tendant à minimiser un risque, et non à le faire comprendre dans son contexte, sera reçue avec la plus grande méfiance. (66)

C'est aussi toute la gamme des comparaisons sur le thème "une goutte d'eau dans une piscine", "une feuille dans un rouleau de papier-toilette qui serait tendu de New-York à Londres... Car il y a là deux messages :

- a) incompetence car : faible concentration = faible risque, ce qui est faux ;
- b) mépris : le risque est trivialisé, et on prend de haut le destinataire.

3. Choisissez des comparaisons portant sur des situations ou des substances similaires

Si l'on veut recourir à des comparaisons, on retiendra celles qui peuvent apparaître acceptables au public concerné. Il est notamment nécessaire de s'en tenir à des risques similaires.

- Comparer des risques identiques, à deux moments différents (ex. : le risque est 40% moins élevé depuis l'installation de la décharge ; nous envisageons de nouvelles normes qui réduiront le risque de 10%).
- Comparer des normes (les émissions sont de 10% ce qui était permis selon les anciennes normes ; et un peu en dessous de ce que permettent les nouvelles normes).
- Comparez différentes estimations du même risque (l'estimation la plus pessimiste et la plus probable ; deux estimations du même risque par l'agence, selon par deux méthodes différentes; des estimations différentes du même risque par différents groupes et organisations).
- Comparez avec les niveaux du même risque dans des lieux géographiques différents.(67)

Les praticiens soulignent aussi que la question : "quelle quantité de..." veut dire : "qu'est-ce que cela signifie pour moi". De ce fait, il est possible d'être plus pertinent dans ses réponses, et de ne pas en rester à un chiffre exprimé brut. Voici une gradation d'explications pour un risque de 10^{-6} :

- a) "Le risque d'excès de cancer sur une vie entière sera de 10^{-6} après le traitement du site".
- b) " Le risque d'excès de cancer sur une vie entière sera de 10^{-6} après le traitement du site, ce qui veut dire que l'incidence moyenne en matière de cancer est accrue de 1 par million de personnes exposées pendant leur vie entière".
- c) "Sur ce site, nous pouvons nous attendre à ce que sur 1 million de personnes buvant 2 litres (8 verres) d'eau par jour, pendant leur vie entière, 1 personne peut développer un cancer du fait des contaminants dans l'eau. Cette personne peut ne pas en mourir."
- d) "Laissez-moi tenter d'expliquer en termes personnels ce que nous voulons dire par un risque de 10^{-6} . Tout d'abord, faisons l'hypothèse que vous connaissez 200 personnes dans la ville. Sur ces 200 personnes, 50 contracteront probablement un cancer, et cela sans aucun rapport avec leur lieu de résidence ou le type d'eau qu'elles boivent. Si toutes ces 200 personnes que vous connaissez boivent de l'eau de votre puits, durant toute leur vie, il y a une chance sur 5000 pour que 1 personne de plus de ces 200 personnes contractera un cancer". (68)

4. Le traitement de l'incertitude

Les scientifiques ont l'habitude de traiter l'incertitude dans les processus de décision ; mais ils trouvent très difficile de reconnaître et d'expliquer ces incertitudes au public. Dans ces débats publics, on rencontre au moins 4 types d'incertitudes :

- a) L'incertitude de la science en général : la science n'est jamais sûre à 100%.
- b) L'inexactitude du processus d'évaluation du risque.
- c) Le fait que les données à disposition sont toujours incomplètes.
- d) Les différences d'opinion tant sur la signification des informations disponibles que sur les options à retenir pour la gestion du risque.

Les représentants des agences sont réticents à reconnaître l'une quelconque de ces lignes d'incertitudes. La tendance, pour l'expert comme pour tout-un-chacun, est de se montrer plus assuré qu'il ne l'est réellement – et cette rigidité ne fait que croître avec le développement des débats, et plus encore des conflits.

La conviction générale est que ces incertitudes doivent être reconnues par les responsables. Le pire est d'être défensive vis-à-vis de ces incertitudes : on fait alors la démonstration qu'il y a réellement quelque chose dont il convient de se défendre.

16. Reconnaître l'incertitude

Apprendre à dire : "Je ne sais pas", peut être l'une des leçons les plus difficiles de la communication sur le risque.

Mais nombre de praticiens soulignent que c'est aussi là l'une des plus importantes. ¹

¹ Certes, mais on voit bien la contradiction, lorsque les responsables sont convaincus 1°) que telle option est absolument nécessaire (type Raison d'Etat qui doit s'imposer à la collectivité), 2°) qu'avouer une incertitude reviendrait à lever des oppositions définitives, 3°) que c'est bien aux responsables d'assumer incertitudes, tourments et décision, et que le citoyen doit être protégé de ce fardeau. La ligne est alors de tenter de passer le moins mal possible le cap de l'irréversible, au besoin grâce à une sous-information forte et à une gestion à la hussarde. En appui, les tenants de la thèse de la fermeture feront même valoir que, quitte à devoir imposer des options peu agréables – que personne ne peut objectivement accepter de gaité de cœur –, le mieux est encore d'y aller franchement (comme on le fait pour un acte médical un peu douloureux) sans s'attarder à des atermoiements et autres débats publics qui ne feront qu'envenimer les choses (puisqu'il faudra bien, finalement, imposer le nécessaire, au nom des intérêts supérieurs de la collectivité, ou de l'agence).

Après, s'il le faut vraiment, on pourra ouvrir tous les débats : ils ne risqueront plus de faire revenir sur l'essentiel.

On touche là encore du doigt l'esprit des réflexions nord-américaines sur la gestion du risque : les agences sont au service du public, et n'ont pas d'intérêt propre ; les projets n'ont pas lieu d'être si le public, totalement informé, manifeste son opposition ; il n'y a pas de jeu de pouvoir particulier : les citoyens, bien informés, choisissent en toute transparence leurs projets de développement ; ce qui a été perçu comme bon par les citoyens est par nature ce qui est bon pour la collectivité tout entière. La démocratie en Amérique, sur ces sujets, est toujours en décalage avec le despotisme éclairé qui apparaît toujours moins naïf et plus professionnel aux responsables exerçant de ce côté-ci de l'Atlantique ("le public ne peut savoir ce qui est le mieux pour lui ; regardez ce rejet de la gare à Tours lors de l'implantation du chemin de fer !" ; "les médecins ne disent pas tout à leurs patients... les responsables doivent faire de même").

Bien des motifs expliquent cette réticence à reconnaître une incertitude :

- C'est une tendance humaine tout-à-fait naturelle, pour un expert, d'éprouver cette réticence : comme si reconnaître une incertitude revenait à reconnaître que l'on avait fait un mauvais travail (un bon travail, c'est d'avoir répondu à tout) ;
- Les agences perçoivent avec raison que les incertitudes n'inspirent pas la confiance du public.
- Les incertitudes et les contradictions entre experts rendent plus difficiles la gestion du risque.

Tenter de dissimuler ces incertitudes peut rendre très vulnérable. Il vaut mieux être celui qui porte ces incertitudes et exerce un leadership sur ce terrain. Ce qui veut dire : expliquer les incertitudes avant d'y être contraint ; attendre, c'est se mettre en position d'être attaqué pour le fait de l'existence même de ces incertitudes. Et, de façon générale, faire la preuve de son honnêteté est payant à long terme. (69)

"Les gens ne sont pas heureux d'entendre qu'il y a des incertitudes ; mais ils préfèrent entendre cela que la simple assurance selon laquelle il n'y a pas de problème pour leur santé".

17. Donnez aux gens des explications de fond sur les incertitudes scientifiques

Les gens ont besoin d'avoir des explications de fond sur le processus général, pour comprendre pourquoi il y a des incertitudes. De la sorte, ils ne penseront pas que s'il y a des incertitudes c'est parce que l'agence est complètement dépassée.

Le message central est de bien faire comprendre que l'incertitude est un trait général, que l'on raisonne souvent de façon simpliste : cela est nécessaire pour comprendre le dossier.¹

18. Soyez précis sur ce que vous faites pour trouver des réponses

Pour éviter que le public pense que vous cachez quelque chose, ou que vous êtes incompetent, quand vous dites que vous vous ne savez pas, vous devez expliquer ce qui est mis en œuvre pour obtenir de l'information : le processus, pourquoi il prend du temps, pourquoi on peut lui faire confiance. Vous devez dire ce que vous faites pour obtenir l'information que vous voulez et que veut le public.

A noter que dire : "je ne sais pas", ne doit pas être reçu comme : "je m'en fiche". Ce qui suppose que l'on ne s'arrête pas à cette réponse, mais que l'on précise bien ce qui est fait pour obtenir les réponses qui importent à ses interlocuteurs. (70)

19. Considérez la possibilité d'impliquer le public dans la résolution de l'incertitude

Il est plus facile d'accepter l'incertitude si l'on a un rôle dans sa résolution. Impliquer le public sera non seulement perçu comme plus équitable, mais peut conduire encore à des solutions meilleures.

Des experts notent encore qu'impliquer le public conduira à ce que les responsables soient mieux perçus dans leurs efforts, dans leurs difficultés à prendre des décisions difficiles.

20. Donnez aux gens le plus grand contrôle possible sur les situations incertaines : donnez aux gens quelque chose à faire

Comme indiqué au chapitre 1, les gens sont plus à l'aise avec les risques sur lesquels ils ont une maîtrise personnelle. Impliquer les gens dans les processus est bien, leur donner un contrôle personnel est encore mieux.

Exemple : si vous n'avez pas obtenu de résultat dans 15 jours, téléphonez à ce numéro. L'essentiel est de ne pas avoir pour seul message : "asseyez-vous là en retrait sans déranger personne et attendez qu'on vous appelle."

21. Soulignez le soin avec lequel sont élaborés la fixation des normes et les évaluations de risque

Les gens doivent savoir que les normes sont arrêtées en prenant des marges de sécurité qui, précisément, ont pour but de palier les incertitudes. (71)

22. Si les gens exigent une certitude absolue, prêtez attention aux valeurs et aux autres problèmes, pas seulement à la science

L'exigence de certitude traduit généralement une frustration : notamment celle de n'avoir pas été consulté. Les experts réagissent souvent à ces exigences comme si leur science était attaquée. Dès lors, la frustration augmente de part et d'autre.

Exemple : une agence ne recommande aucune mesure, jugeant le risque faible ; le public réagit en exigeant la certitude sur la faiblesse réelle de ce risque. Plutôt que de s'enfermer à vouloir démontrer que l'incertitude est inévitable, il vaut mieux ouvrir la discussion sur des mesures de protections possibles si le public est inquiet.

On peut objecter que la position européenne rend à terme plus vulnérable. Mais le responsable européen sait que, tout au moins pour les grands projets, il sera jugé sur sa capacité à faire passer le projet dans son stade initial ; la suite, plus douloureuse, sera traitée par d'autres, bien des années après ; éventuellement même par une autre agence ; et l'on pourra toujours arguer du fait qu'il n'y a plus de marge de liberté à discuter, sauf quelques aménagements que l'on est tout disposé à laisser entièrement à la discrétion des associations qui souhaiteraient s'en charger. (P.L.)

¹ Certes, mais comment aller ainsi, lorsqu'il y a risque et donc forte inquiétude, à l'encontre des messages typiques qui prévalent lorsqu'on lance un projet à grand renfort d'assurances définitives, qui ne souffrent pas la moindre réserve. Eduquer à l'incertitude lorsque cela va mal pour les gens est plus que difficile lorsqu'il n'y a jamais aucune réserve quand il s'agit de leur imposer une activité. "Vous dites que tout n'est qu'incertitude, à traiter avec intelligence... et vous nous aviez dit qu'il n'y avait aucune question, aucun risque..." (P.L.)

Quand vous êtes confronté à une exigence de certitude, revenez en arrière et écoutez les préoccupations existant derrière l'exigence mise en avant. Et répondez à ces préoccupations qui sont en général bien plus au centre du problème que l'exigence de certitude elle-même. Et sachez bien que vous aurez besoin d'impliquer les gens dans la mise au point des solutions à même de répondre à leur inquiétude.

23. Reconnaissez les désaccords sur les options, qu'engendre l'incertitude

Le désaccord sur les questions de risques est inévitable. Entre les instances, à l'intérieur des groupes. Souvent, ces désaccords accroissent le sentiment d'incertitude. La clé est de comprendre ce qui fait l'objet du désaccord (par exemple s'il porte sur l'analyse scientifique, ou sur les valeurs), et de traiter le fond du désaccord.

Les désaccords entre agences sont le plus souvent des défauts de coordinations, qu'il faut savoir traiter ; mais s'il y a des désaccords réels, mieux vaut expliciter le fait qu'il y a des vues divergentes, faire connaître la vue de la majorité, plutôt que de tenter de cacher un désaccord professionnel.

S'il y a désaccord entre des experts extérieurs et ceux de l'agence, mieux vaut là encore reconnaître d'entrée de jeu ces désaccords que d'attendre qu'ils deviennent apparents ; et il vaut mieux que ce soient les scientifiques eux-mêmes, non des administrateurs, qui explicitent ces désaccords. Ce n'est naturellement pas à des scientifiques de s'exprimer si le désaccord est d'ordre politique, et non scientifique. (72)

S'il y a conflit avec des experts engagés aux côtés d'opposants, il n'est pas judicieux de s'en prendre aux scientifiques engagés, de mettre en doute leur compétence, etc. Si le conflit porte sur des questions scientifiques, il faut argumenter sur la science ; s'il porte sur les valeurs, discuter les valeurs. Les attaques personnelles sont rarement les moyens de résoudre le problème. (73)

5. La question de l'acceptabilité du risque

Il faut bien avoir à l'esprit que la question du risque acceptable est étroitement fonction des facteurs de rejets du risque, tel qu'identifiés au chapitre 1.

24. Ne confondez pas "comprendre le risque" et "accepter le risque"

Ce n'est pas parce que les gens ont compris vos explications sur le risque qu'ils vont automatiquement l'accepter. Sachez aussi que, précisément, si vous faites cette hypothèse, cela sera perçu par les gens... qui, étrangement pour vous, ne comprendront pas... Le public peut penser qu'il est plus simple de ne pas comprendre que de comprendre et être en désaccord. Cependant, il est clair que l'on ne peut être d'accord si l'on n'a pas quelque compréhension du problème. Le mieux que l'on puisse faire est d'aider les gens à comprendre le problème, en leur laissant le soin de juger de son caractère acceptable ou non.

Les agences se battent souvent sur des chiffres prouvant que c'est acceptable. Pour comprendre pourquoi cela ne marche pas, imaginez-vous de retour du travail et trouvant un groupe de gens dans votre jardin en train de pique-niquer bruyamment. Vous vous étonnez qu'ils soient là sans invitation et ajoutez qu'ils vont salir et endommager la pelouse. Si pour toute réponse ils vous disent que vous avez tort de vous inquiéter, que les études montrent que la probabilité de dommages est très faible, et que les investigations les plus avancées ont montré que votre jardin était en fait la meilleur place pour leur pic-nic... vous risquez de ne pas être satisfait de la réponse.

Il importe de séparer ce qui est dossier technique et choix fondamental ; en sachant bien qu'une bonne compréhension du problème ne conduira pas nécessairement à son acceptation : ce sont deux choses différentes.

25. Rappelez-vous que c'est aux collectivités, et non à l'agence, qu'il revient de déterminer ce qui est acceptable pour elles

Plus l'agence met en avant la notion de risque acceptable, moins le risque tend effectivement à devenir acceptable. Imaginez encore votre réaction face aux pique-niqueurs qui envahissent votre pelouse, si leur réponse est de faire venir d'autres scientifiques pour mieux vous montrer que le risque des pic-nics d'endommager votre pelouse est acceptable...

26. Reconnaissez que les gens ont peu de chance d'accepter un risque sans compensation

Il n'y a pas lieu de parler de risque acceptable, si on n'offre au public aucune compensation ; et encore faut-il qu'il ne s'agisse pas d'un simple emballage de mots mis en avant par l'agence. On ne peut parler d'avantages ou de compensations, qui, clairement n'en sont pas.

27. Essayez de souligner les aspects positifs des projets, pas seulement les risques

Il est important de souligner en quoi le projet proposé sera utile. Bien sûr, il ne s'agit pas de se livrer à un discours par trop dithyrambique, qui pourrait générer des rejets en retour.

28. Soyez prudent si vous tentez de recourir à des avantages monétaires pour compenser un risque imposé

Le public n'est pas prêt à accepter de vendre sa santé. La réflexion peut aussi être : "s'ils nous payent pour le projet, c'est qu'il doit être vraiment dangereux...". Et si le projet est imposé, le trouble peut être encore plus fort.

29. Autant que possible, construisez des moyens pour que le public ait un contrôle sur le risque

Un risque sur lequel on a quelque maîtrise sera mieux accepté (chapitre 1). Exemple : plutôt que de dire qu'une décharge ne peut absolument pas fuir, ce qui est faux, impliquer les citoyens dans les procédures de contrôle. De même pour le contrôle de l'activité industrielle : rapports à soumettre, visites prévues sur une base régulière, etc. (76)

30. Reconnaissez qu'il y a d'autres aspects que celui du risque dans la prise de décision, et soyez prêt à écouter et traiter ces autres problèmes

Le risque est souvent mis en avant par les collectivités à la place d'autres problèmes comme la valeur des biens concernés – le thème du risque étant plus aisé à mettre en avant. En acceptant ces sujets, l'agence évitera les montées aux extrêmes. Mais ce n'est pas parce qu'il y a d'autres motifs que l'on peut accuser les gens de n'être pas réellement préoccupé par le risque... Ils peuvent l'être aussi, ou le devenir lorsqu'ils ont mieux analysé le dossier. Une partie de la réponse est de partir du principe que vous devez comprendre ce qui préoccupe les gens, non de vous dire que vous le savez déjà.

31. Aidez les gens à aider leurs voisins à décider ce qui est acceptable pour eux

La discussion, en petit groupe, et entre voisins, peut parfois éviter les prises de position radicales. (77)

6. La présentation de l'information technique

Les gens peuvent comprendre les dossiers. Il est dangereux de penser que le refus d'une situation est lié à une incapacité de compréhension. Il faut aussi savoir que trop de simplification permet certes de mieux comprendre certaines pièces du dossier, mais enlève la possibilité d'une compréhension en profondeur, celle qui permet précisément de porter une évaluation. Bien que la distinction soit subtile, il est important de ne pas mélanger simplification du langage et simplification du contenu. Il est bon de sortir du jargon technique peu utile, il faut faire au contraire extrêmement attention si l'on tente de simplifier le contenu. Quelques repères :

32. Connaissez votre auditoire et adaptez votre présentation à son niveau

Quelques questions à se poser :

- a) qu'est-ce que l'auditoire sait déjà ?
- b) qu'est-ce que l'auditoire veut savoir ?
- c) qu'est-ce que vous voulez que l'auditoire sache ?

Attention à la condescendance. Quand vous parlez, pensez que vous parlez à un ami intelligent, mais non informé. Et donnez toute l'information technique disponible à ceux qui ont un niveau élevé et veulent avoir cette information.

33. Préparez aussi bien que possible vos interventions

50% de préparation, 50% de technique de présentation. (78) On notera à chaque rencontre les questions posées, pour mieux préparer d'autres rencontres, qui feront souvent surgir des questions semblables.

On peut aussi tester l'intervention sur un public interne mais très sensibilisé à ce type de sujet, pour y être aussi directement concerné.

Il est important de détecter les responsables qui ne peuvent supporter les manifestations de colère, et de les enlever du groupe des intervenants.

34. Demandez-vous quelle information est le plus important à donner

Certains veulent tout savoir, d'autres juste l'essentiel ("c'est sûr, ou ce n'est pas sûr"). C'est le travail des experts de présenter les choses de telle sorte que les gens obtiennent ce qu'ils veulent. En pratique, cela comprend souvent :

- a) les éléments que l'agence souhaite faire connaître aux gens sur la situation ;
- b) l'information de base dont ils ont besoin pour comprendre les faits ;
- c) les informations de base complémentaires dont ils ont besoin pour éviter les erreurs d'interprétation, spécialement toute donnée qui semble contredire les informations de base, et qui risque de coûter sa crédibilité à l'agence si elles sont découvertes plus tard ;
- d) les questions liées aux préoccupations du public, et les réponses à ces questions.

Et le tout ne doit pas être une simple compilation de données : il faut des idées centrales, avec des données à l'appui – avec retour en finale aux idées centrales.

Déverser des tombereaux de données, en ne traitant pas les questions cruciales du public sera perçu comme une tentative de dissimulation – et non d'information.

Il peut être bon de laisser de côté certaines informations : par exemple, ne pas se lancer, dans un débat public, sur les courbes dose-effets, les modèles de cancer, etc. (79)

35. Assurez-vous de donner aux gens des données de base suffisantes : ne faites pas l'hypothèse que condenser l'information revient à la rendre plus claire

Faire court n'assure pas que l'on fait clair. Bien au contraire, on ne peut utiliser des raccourcis qu'avec des gens déjà bien informés. Les autres penseront que l'on se livre à des généralisations hâtives, discutables mais non discutées. Il faut clairement partir de l'idée que les gens vont avoir un travail à effectuer, que cela sera difficile... et qu'on ne va pas résoudre la difficulté par un tour de passe-passe, un bon mot, un slogan...

36. Utilisez un langage le plus simple possible

Deux interdictions : les sigles, le jargon. Encore une fois, utilisez le langage qui conviendrait à un ami intelligent mais non informé.

37. Attention à la tendance à la simplification exagérée, et prenez garde à ne pas livrer les seules données qui confortent votre point de vue

Les gens perçoivent très bien lorsque vous ne faites qu'amasser des munitions pour votre cause, et ils le distinguent très bien de la véritable information : cela est coûteux en terme de crédibilité.

Donc attention notamment aux chiffres présentés comme magique : "un excès de 1 sur un million de cancer", statistique à laquelle se raccroche les responsables et qui apparaîtra suspecte au public.

38. Choisissez des illustrations qui illustrent votre message clairement et simplement

Attention : les transparents préparés pour des exposés professionnels sont rarement adaptés à un vaste public.

Les cartes sont utiles pour montrer où ont été prélevés des échantillons, où a été trouvé quoi ; et plus encore pour identifier des itinéraires d'exposition.

Top de technicité peut faire perdre en crédibilité.

39. Attention au langage du corps et autres indications qui laissent entendre que vous êtes perdus

Dès que l'on sent que la relation avec l'auditoire est perdue, changer de méthode, revenir à un autre langage, etc. (81)

40. Ayez une documentation de base disponible

Cette documentation complémentaire pourra être emportée à domicile après le débat.

41. Ayez toujours un temps de questions-réponses après vos exposés

Ces temps sont importants car ils permettent :

- a) de mieux comprendre de dont les gens ont réellement besoin pour prendre leur décision ;
- b) de mieux cerner ce qu'ils n'ont pas compris, et donc de le corriger ;
- c) de mieux donner le sentiment d'un contrôle sur le processus.

En cas de tension, ces temps de questions-réponses sont encore plus importants.

42. Faites un débriefing de votre intervention pour en cerner les points positifs et négatifs

Cela permet de corriger notamment le jargon, qui, toujours, peut revenir dans le discours.

F. PRÉPARATION, PLANIFICATION

Norman L. PHELPS ¹

«Setting Up a Crisis Recovery Plan»

Journal of Business Strategy; Vol. 6, n° 4, 1986, pp. 5-10

RESUME

Les effets à long terme d'un accident sont souvent plus importants que les effets immédiats. D'un point de vue stratégique, toute entreprise, grande ou petite, doit se préparer pour affronter une crise post-accidentelle. Pour ce faire, elle doit créer une équipe chargée du développement, de la mise en oeuvre et de la révision périodique d'un plan de rétablissement.

Dans cet effort, il est important de prêter une particulière attention à certains obstacles tenant aux hommes, aux organisations, à l'information, à la communication; important également est le choix du responsable et de son équipe qui seront chargés de cette planification.

DEVELOPPEMENTS

Malgré l'importance que peuvent présenter les effets à moyens et à long terme d'un désastre, très peu de dirigeants conçoivent la planification des activités post-accidentelles comme une activité essentielle, dépassant les simples procédures de rétablissement d'image auprès des médias et du public ou la préparation de listes de numéros de téléphone des cadres supérieurs à appeler en cas d'urgence.⁽⁵⁾ En particulier, la planification du rétablissement post-accidentel est négligé. Il est plus facile de penser que l'entreprise peut compter sur une bonne équipe de direction et que, plus généralement, les crises n'arrivent qu'aux autres.

La mise en place d'un plan

Il ne peut y avoir de plan "lclé en mains" apporté de l'extérieur; celui-ci doit être adapté à l'organisation, sa culture, ses attitudes, ses besoins, sa stratégie à long terme, etc.

Que doit couvrir le plan ? Toute fonction interne pouvant avoir des répercussions sur la performance d'ensemble en cas de problème. Et l'on n'oubliera pas le siège social lui-même, souvent laissé sans examen car très proche des hauts étages de l'exécutifs et à l'écart des préoccupations quotidiennes ⁽⁶⁾.²

Qui doit porter le souci de ce plan ? Souvent, ce souci de planification de crise se limite à certains cercles dans la hiérarchie intermédiaire et ne porte que sur quelques risques particuliers. Idéalement, la préoccupation devrait venir en premier lieu de la direction générale : c'est là la pierre angulaire de toute la construction.

Un point important est de bien présenter à l'équipe en charge du plan de rétablissement les grands objectifs stratégiques de l'entreprise. Au nombre des tâches à remplir, il faut mentionner : la sensibilisation de tous; la définition de ce que peut et ne peut pas faire le plan de rétablissement (être prêt à l'expliquer à tous); l'identification de la meilleure façon de recueillir les informations.

Les ornières

Il existe cependant, au moins 5 types d'obstacles et une grande difficulté dans ce processus de planification post-accidentelle :

Obstacles liés à la nature humaine:

- * Le syndrome "cela ne peut pas nous arriver".
- * Une perception insuffisante des risques potentiels (développer l'approche "what if").
- * Les managers qui ne savent pas décider.
- * Une tendance trop marquée à tout attendre d'une gestion par consensus ou par comité. Le syndrome : "je ne peux pas être le seul en charge".

¹ Vice-Président de Casualty and Data Processing Operations, Colonial Penn Group, Inc, Philadelphia (compagnie d'assurance).

² P. L. : voir l'oubli de considérer la sécurité des centres de secours, de l'hôpital, de la préfecture, etc.

- * Le manque d'intérêts de la part d'acteurs clés, en charge d'opérations qu'ils ne pensent pas pouvoir être affectées par une crise, ou convaincus que leur rôle dans le processus n'est pas reconnu à sa juste valeur.
- * La focalisation sur le seul court terme : "pour la crise, on en reparlera demain".
- * "Nous n'avons ni le temps, ni l'argent nécessaires".
- * "Nous avons d'autres choses plus importantes à faire".
- * L'attention sur trop courte période, l'absence de suivi.
- * Une absence d'appui des plus hauts étages de l'exécutif.

Obstacles organisationnels

- * "Ce n'est pas ma responsabilité"
- * "Ça devrait être ma responsabilité"
- * Responsabilités mal attribuées.
- * Problèmes culturels.
- * Problèmes "politiques" : le plan peut exiger une définition claire des pouvoirs et responsabilités.

Obstacles informationnels

- * Manque de vision des enjeux
- * Inaptitude à percevoir les avantages que l'on peut tirer de cette préparation.
- * Difficulté pour les responsables clés de comprendre les questions techniques ou de les accepter comme pertinentes.

Obstacles liés à la composition du groupe de travail

- * Son niveau de qualification.
- * Le maintien de son niveau de motivation tout au long du processus.

Obstacles liés à la communication

- * Manque d'intérêts au bout d'un certain temps s'il n'y a pas un suivi suffisant.
- * Le personnel de communication interne doit être utilisé en support du processus.

La grande difficulté: Le choix du responsable et de l'équipe

On ne peut être assuré du bon choix du responsable qu'au moment où une catastrophe a lieu. Aussi est-ce important de prendre certaines précautions en privilégiant une personne ayant une position élevée dans la hiérarchie, possédant un capital de crédibilité, connaissant bien l'entreprise et ayant les qualités suivantes :

- * Connaissance de l'organisation.
- * Haut niveau de connaissances pour les techniques couvertes par l'entreprise.
- * Capacité à planifier.
- * Capacité d'organisation.
- * Grande habitude d'écoute.
- * Créativité.
- * Sens de la coopération.
- * Flair dans la sélection des collaborateurs.
- * Haut niveau d'intégrité.
- * Fermeté mais sans agressivité.
- * Souhait de voir les problèmes posés.
- * Absence de traits par trop négatifs.
- * Capacité à prendre des décisions et à respecter les délais.

Les membres de l'équipe doivent être choisis dans tous les secteurs exposés de l'organisation. Le plan doit être inclus dans le processus global de planification stratégique de l'entreprise. Il faut le réviser régulièrement et y intégrer les plans d'urgence spécifiques.

Ian I MITROFF., Terry C. PAUCHANT, Paul SHRIVASTAVA

«The Structure of Man-Made Organizational Crises. Conceptual and Empirical Issues in the Development of a General Theory of Crisis Management»

Technological Forecasting and Social Change, 33, 1988, pp.83-107

RESUME

A partir de considérations théoriques, et d'une enquête auprès des plus grandes organisations américaines, les auteurs avancent quelques propositions sur la gestion de crise. Ainsi serait-il possible de lier en sous-groupes (ou "familles") plus ou moins homogènes les types de crises et les actions préventives. Une stratégie intéressante pour une organisation serait de construire quatre ou cinq "dossiers de crise" qui comprendraient les actions de prévention et de gestion les mieux adaptées.

DEVELOPPEMENTS

Comme de nombreux cas l'ont montré ces dernières années, les organisations sont sujettes à des crises susceptibles de provoquer d'importants coûts économiques mais aussi de porter atteinte aux structures fondamentales des organisations concernées. Ces crises sont provoquées par des événements tels que des accidents majeurs, des atteintes à l'environnement, des défauts de produits, des risques du travail, des enlèvements de responsables, des prises d'otage, des actes de terrorisme, des OPA, etc.

Ce fut par exemple :

- Three Mile Island : 26 millions de \$ à la charge des propriétaires et de l'exploitant pour l'évacuation, les pertes financières et la surveillance médicale; 4 milliards de \$ pour les réparations et la production d'électricité par d'autres moyens.
- Johnson et Johnson : 100 millions de \$ pour les empoisonnements des capsules de tylnol en 1982 (8 morts); 150 millions de \$ en 1986 - le coût total des opérations avoisinant les 500 millions de \$ (retrait des flacons, nouveau design, redéfinition des opérations de fabrication).
- Union Carbide : entre 500 millions et 1 milliard de \$, et la vente de 20% des actifs les plus rentables de l'entreprise.
- Le fromage Jalisco empoisonné par des bactéries qui, en mai-juin 1985 causa la mort de 84 personnes en Californie et la faillite de l'entreprise.
- L'affaire Gerber : des morceaux de verre dans les petits pots pour bébé.

Les problèmes liés aux produits ont cru vertigineusement aux USA : 2 000 actions en justice en 1974; 10 000 en 1984. Moins de 50 condamnations supérieures à 1 millions de \$ en 1975; 400 en 1985.

L'objet de ce papier est de fournir une contribution au développement d'une Théorie Générale de la Gestion de Crise. Une des questions étant de savoir quel degré de généralité pareille théorie peut atteindre. En dépit de leurs traits différents, les crises répondent-elles à des schémas ou structures générales, qui les marquent en profondeur ?

Cette contribution propose une vue générale de la gestion de crise; des résultats d'enquête; une discussion reprenant ces deux voies d'investigation théorique et empirique.

La recherche théorique: typologies des crises:

On peut repérer les crises à travers des schémas à deux axes; Sur l'un des axes est repéré le caractère "interne" ou "externe" du facteur de crise; sur l'autre, la dimension "technique" ou "humaine".

La figure 1 repère les types de crises; la figure 2, les causes et sources des crise; la figure 3, les actions possibles.

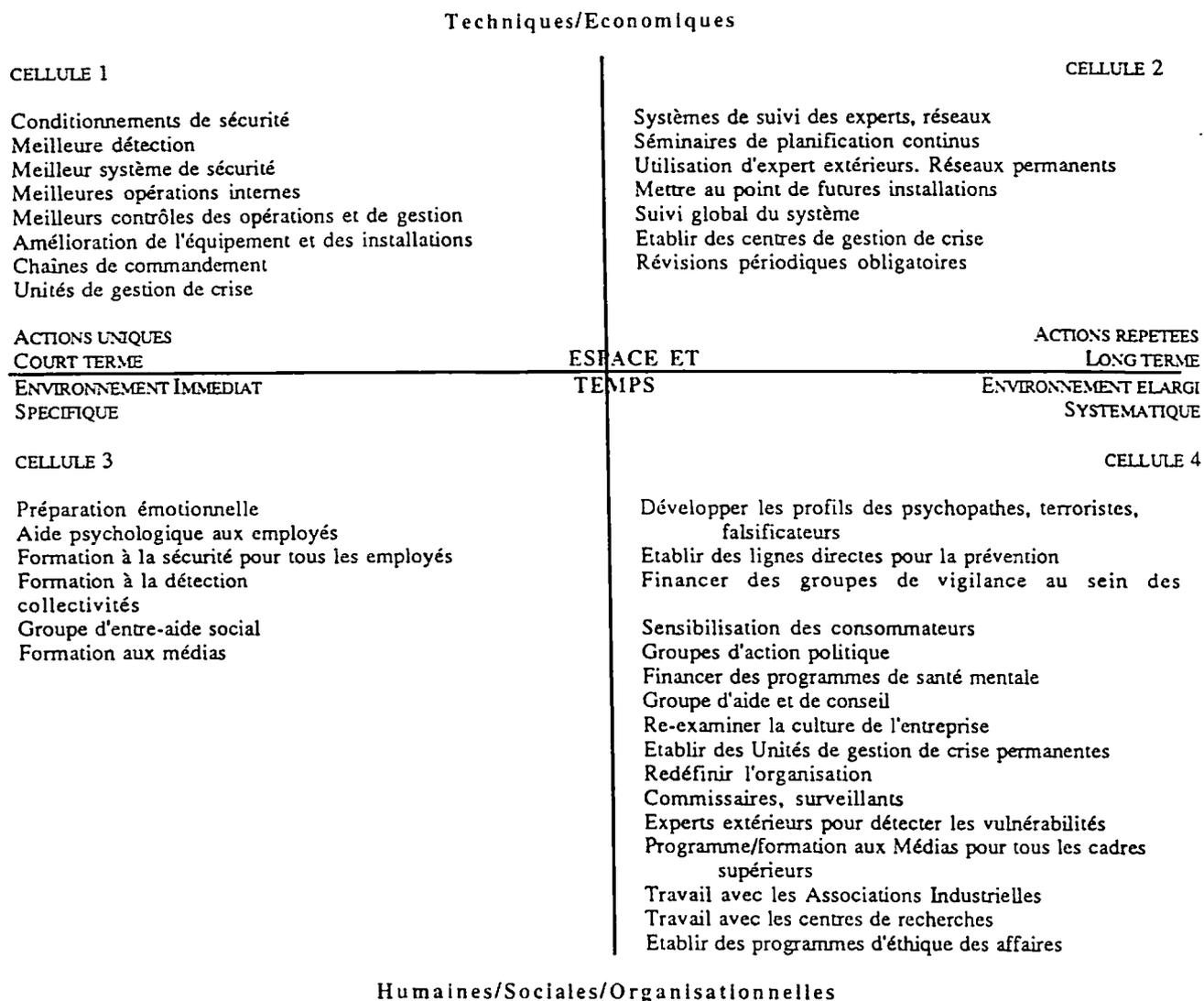
FIGURE 1
Différents types de crises organisationnelles.

Techniques/Economiques	
<p>CELLULE 1</p> <p>Défauts de Produit/Service industriel Accidents dans les installations Panne informatique Information erronée, cachée Faillite</p>	<p>CELLULE 2</p> <p>Destruction majeure de l'environnement/Accidents Défaillances du système à grande échelle Catastrophe Naturelle OPA Crise Gouvernementale Crise Internationale</p>
INTERNE	EXTERNE
<p>CELLULE 3</p> <p>Echec pour s'adapter/changer Défaillance organisationnelle Mauvaises communications Sabotage Altération du produit en usine Rumeurs, diffamations Activités illégales Harcèlement sexuel Maladies du travail</p>	<p>CELLULE 4</p> <p>Projection symbolique Sabotage Terrorisme Enlèvements de dirigeants Altération du produit hors usine Contrefaçons Rumeurs, diffamations Grèves Boycotts</p>
Humaines/Sociales/Organisationnelles	

FIGURE 2
Causes et sources des crises organisationnelles

Techniques/Economiques	
<p>CELLULE 1</p> <p>Défauts de produits non détectés, non-analysés, non-suspectés Défauts d'usinage ou d'installations non-détectés Systèmes de détection défaillants Défaillances des systèmes de contrôle</p>	<p>CELLULE 2</p> <p>Conditions écologiques non-anticipées, non-analysées Systèmes de suivi technique défaillants Planification stratégique défaillante Mauvaise planification "sociétale" Mauvaise prévision globale</p>
Interne	Externe
<p>CELLULE 3</p> <p>Défaillances des contrôles organisationnels Culture d'entreprise inadaptée (information, communication, structure, récompense) Mauvaise formation Mauvaise planification des secours Erreurs, défaillances humaines Saboteurs internes Mauvais système de recrutement</p>	<p>CELLULE 4</p> <p>Défaillances de la mise au point et de la mise en oeuvre de nouvelles institutions "sociétales" Défaillances dans le suivi des personnes dangereuses: Ex-employés mécontents Assassins Ravisseurs Terroristes Saboteurs externes Psychopathes</p>
Humaines/Sociales/Organisationnelles	

FIGURE 3
Actions préventives de l'organisation



Il faut ajouter à ces classifications certaines remarques importantes.

- 1) Ces listes d'éléments ne sont pas complètes; par définition, une crise est un phénomène difficile à structurer (86).
- 2) Le dernier graphique montre que, contrairement à ce que pensent de nombreux managers, il existe un certain nombre d'actions préventives qui peuvent être mises en place.
- 3) Certains facteurs appartiennent à plusieurs cellules. L'exemple typique de ceci est le problème technique lié à une mauvaise organisation (voir le cas de l'explosion de la Navette spatiale à cause d'un joint défectueux liés aux défaillances organisationnelles de la NASA). (89).

L'enquête et ses résultats

Sur ces bases, une enquête auprès des 1000 plus grandes entreprises des Etats-Unis fut lancée à la fin de l'année 1986 auprès de responsables de relations publiques. Elle ne demandait pas de révéler les dispositifs de crise, mais d'indiquer le nombre de cas de crise ayant affecté l'organisation concernée au cours des trois dernières années, l'accroissement ou non de vulnérabilité, l'importance des efforts consentis en matière de gestion de crise, l'existence ou non d'équipe de gestion de crise, sa composition, etc. Elle permit, grâce aux 114 réponses reçues, de tester la classification et de dégager certains enseignements importants.

Une première série d'analyses statistiques indique tout d'abord que les trois types de crises que les organisations ont dû affronter le plus fréquemment sont: les défauts de produit, les accidents environnementaux et les incidents dans les installations (90). Elles indiquent aussi que les managers ont tendance dans leur action à privilégier la Cellule 1 de la

Fig.2 : les contrôles "techniques". On note au contraire une sous-évaluation des actions concernant les problèmes psychologiques du personnel (cellule 2), alors que dans des entrevues réalisées avant l'enquête avec un certain nombre de dirigeants on avait pu mettre en lumière les phénomènes émotionnels internes étaient considérés comme les plus perturbateurs pour l'organisation.(91) (92).

Une seconde batterie d'analyses numériques montre qu'il est possible de dégager certaines "familles" de facteurs permettant de mieux comprendre :

1) La fréquence des différents types de crise

Les quatre facteurs principaux sont :

- a) Une combinaison de menaces externes sur l'entreprise (boycott, perte d'information confidentielle, contrefaçon, etc) et internes sur les personnes (maladies professionnelles).
- b) Des défaillances au niveau des opérateurs, des équipements, des installations (panne d'ordinateur, formation insuffisante des opérateurs, défauts des installations, défauts de produits).
- c) Des menaces "de personnes déséquilibrées" (terrorisme, altération de produits).
- d) Des menaces et actions externes (corruption, retrait de produits).

2) Les actions entreprises par ces organisations

Les quatre facteurs principaux sont ici :

- i) L'information sur l'environnement extérieur, et le suivi (relations avec les gouvernements, numéros d'appel gratuit, training caméra, systèmes d'alerte).
- j) L'amélioration du design et du contrôle (sécurité, design, inspections).
- k) L'action sur les comportements (profils de comportement, relations avec les groupes critiques, programmes d'alerte, préparation émotionnelle).
- l) L'amélioration du contrôle/audit (audits financiers et juridiques, législation, réduction des stocks).

En effectuant certaines corrélations croisées entre ces 8 facteurs, il se confirme –ce qui est naturel – que face aux menaces de personnes déséquilibrées (famille c) les entreprises tendent à privilégier une meilleure information sur l'environnement extérieur (famille i) ainsi qu'une action sur les comportements (famille k); et que, face aux menaces externes (famille a), la réponse semble être une meilleure mise au point du produit/service (famille j) et du contrôle/audit (famille l). Par contre, ce qui paraît surprenant est le manque de correspondance entre les familles a) et i), entre la famille b) et les actions préventives. Mais ce peut être là une insuffisance de l'enquête.

Une autre ligne de réflexion peut être suivie sur la perception des menaces et la mise en place des centres de crises. A-t-on mis sur pied l'équipe de crise à la suite d'expériences difficiles ? mentionne-t-on plus facilement ces menaces parce que l'on dispose d'un centre de crise, et que l'on est donc déjà plus sensible au risque de crise ?

Enfin, les résultats numériques et qualitatifs indiquent qu'un grand nombre d'entreprises en restent encore à la position : "cela ne peut pas nous arriver". Les entreprises demeurent ainsi largement au stade de la dénégation du problème de la gestion de crise –ce qui est en contradiction avec les enseignements tirés par celles qui ont vécu une crise, et notamment l'importance de la planification développée très en avance. (101)

Discussions: l'analyse systémique des crises

Ces résultats prennent encore davantage de sens lorsqu'on les replace dans une approche systémique des crises. Les auteurs proposent ici deux modèles de crise : un modèle idéal de prévention et son image symétrique ("la route du désastre") (Fig. 4) - qui dans la réalité se mélangent. A partir de ces modèles, il est possible de dégager les principales étapes du processus de gestion efficace d'une crise.

En ce qui concerne le premier modèle et ses 4 pôles, il faut noter :

- Pôle 1 : l'effort de détection doit être premier, car il est difficile de se préparer face à des défis non identifiés.
- Pôle 2 : L'important n'est pas de rédiger des plans mais de déclencher le processus d'apprentissage intellectuel et émotionnel qui permette d'affronter les crises.
- Pôle 3 : Il représente les structures en place, et testées, dont dispose l'organisation pour la réponse à court terme à la crise et la réadaptation à long terme.
- Pôle 4 : Il souligne l'importance de l'apprentissage à partir de l'expérience, chacune des phases étant à réexaminer.

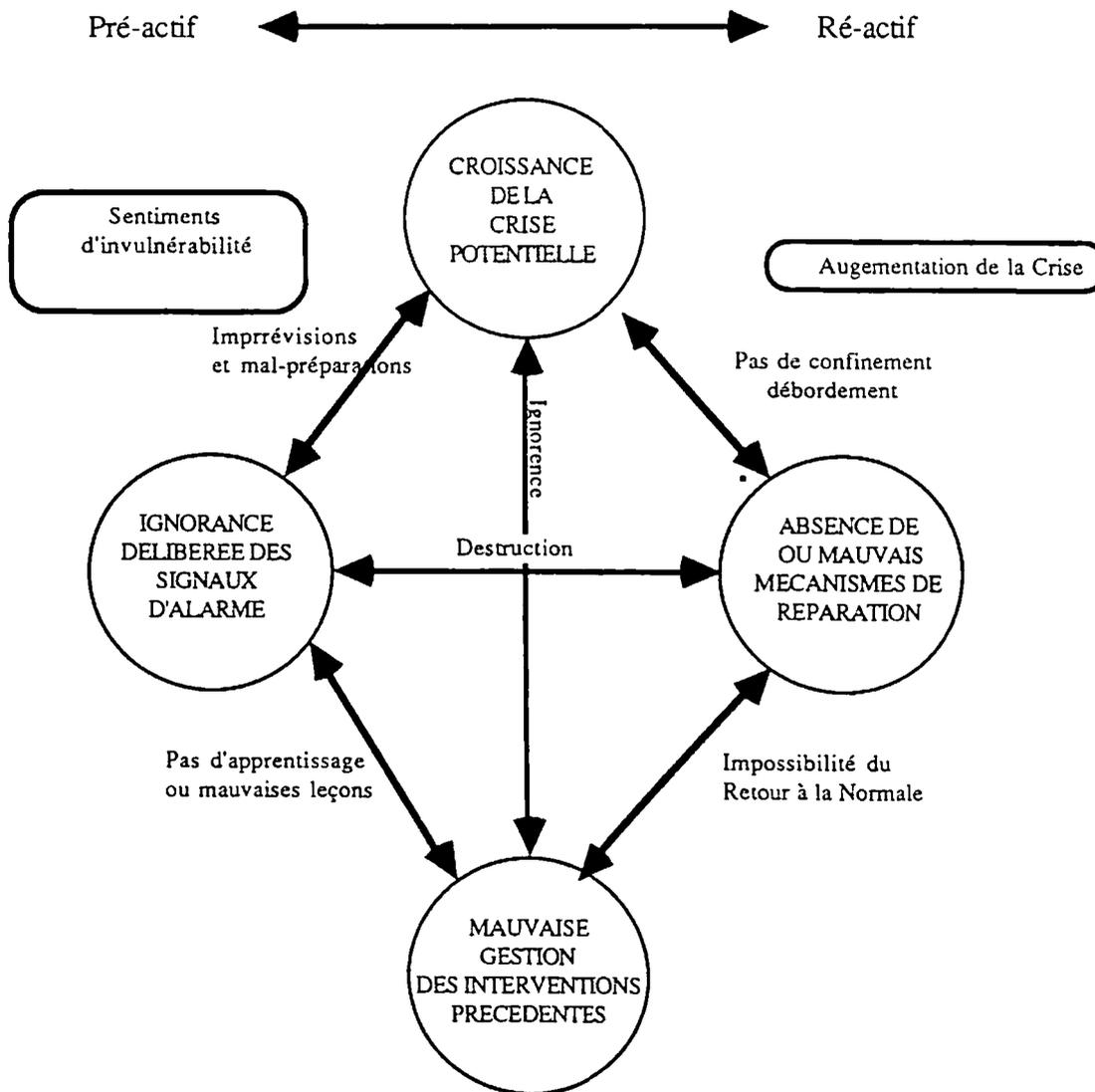
Les leçons portent sur les points suivants :

- Une crise "prévient" avant de frapper : d'où l'importance de l'état de réceptivité aux premiers signes avant-coureurs.
- Vu la place grandissante des problèmes juridiques et médiatiques, une organisation doit savoir que son action sur chacune des phases sera passée au crible.
- La vitesse et l'efficacité pour gérer une crise sont directement dépendantes de l'état de préparation de l'organisation; plus précisément de sa capacité à être entrée dans un processus de planification (la clé pour l'apprentissage en ce domaine).

- Le fonctionnement de l'organisation joue un rôle majeur dans la prévention; l'affaire de la Navette a montré à quel point un désastre pouvait être lié aux fonctionnements organisationnels (la place donnée aux mauvaises nouvelles, les mécanismes de blocage des alertes). (104)
- Les mesures et actions lors d'une crise ne s'additionnent pas mais se multiplient, d'où le danger de voir une série de bonnes actions compromises par une et une seule mauvaise action (105).

En conclusion, soulignent les auteurs, les résultats de l'enquête et l'interprétation de ce modèle de gestion de crise ouvrent sur la question de savoir si chacune des "familles" de crise considérées n'aurait pas ses propres signaux d'alerte, ne nécessiterait pas ses propres actions préventives et mécanismes de gestion. Concrètement, ceci impliquerait que les organisations pourraient développer des "dossiers d'actions" ("crisis portfolio") mis au point spécifiquement pour chacune des "familles" en question.

Figure 4
Modèle de crise: "la route du désastre"



Steven FINK

Crisis Management – Planning for the Inevitable

Amacom, American Management Association, 1986

(135 West 50th Street, New York, NY 10020)

RESUME

Le livre présente tout d'abord un certain nombre de points de repère : compréhension des crises (l'importance de l'avant-crise, anatomie des crises), préparation (plan de crise, cellule de crise), règles de gestion : identifier, isoler, gérer, tirer des leçons, règles de communication (maîtriser le message, contenir une presse hostile, difficultés de la prise de décision sous stress).

Plusieurs études de cas sont ensuite proposées : Union Carbide et Bhopal, puis Institute; l'affaire du tampon hygiénique de Procter et Gamble; la crise Tylenol de Johnson & Johnson.

DEVELOPPEMENTS

1. L'avant crise

Three Mile Island sur le vif : la peur

L'accident prenait par le travers tous les sens – ouïe, toucher, vue, odorat... En pareille situation l'imagination galope. (6) Qu'est-ce qui était vrai, qu'est-ce qui était mythologie ? On pouvait craindre quelque chose, mais quoi exactement ? Un cinéma présentait le Syndrome Chinois 24 heures sur 24. Le danger impalpable insuffle la peur : un journaliste, qui avait pourtant couvert le Vietnam, ne put rester sur place; un autre, qui pourtant s'était fait tirer dessus en Irlande du Nord déclara n'avoir jamais connu une peur pareille. (7) Le Samedi soir, trois jours après le début de l'affaire, un groupe de journalistes, dont certains portaient des dosimètres, firent irruption dans le bureau de presse du Gouverneur pour exiger qu'on leur dise une fois pour toute s'il était bien sûr pour eux et leurs familles de rester à Harrisburg.

L'avant TMI

Mais il faut bien voir que cette phase aiguë de toute crise est précédée par une phase de gestation ("prodrome"), au cours de laquelle il faut s'être posé des questions du type "what if". Dans ce cas de TMI, 13 mois auparavant, un ingénieur de haut niveau du constructeur B&W avait établi un mémo à partir de l'incident survenu à la centrale de David Besse (Ohio) – un mémo très explicite qui décrivait bien ce qui pouvait se passer, et se passa effectivement à TMI. Le mémo, qui soulignait l'urgence de mesures pour toutes les centrales, se perdit dans les méandres bureaucratiques entre B&W et la NRC. Rien ne fut fait. Il faut donc, dans cette phase préliminaire : 1) identifier le problème; 2) que cette identification reçoive l'attention voulue. (11) Comme le précisa le rapport Kemeny, les "erreurs humaines" étaient bien plutôt des "erreurs de management". (10)

On découvrit après l'accident que les tests d'aptitudes lors des recrutements d'opérateurs (à TMI-1) avaient donné lieu à des tricheries; lors des examens repassés ensuite par les opérateurs, un tiers de ceux-ci réussirent les examens en question. Plus grave : on découvrit aussi que des tests de sécurité avaient donné lieu à des pratiques inadéquates et même illicites (sur TMI-2 cette fois, la centrale qui sera accidentée). (11)

L'avant Bhopal

On retrouve ce schéma pour Bhopal et Union Carbide. Entre 1980 et 1984, l'usine d'Institute connut 107 fuites de phosgène, et 22 fuites de phosgène et MIC mélangés. Un rapport interne particulièrement alarmant fut établi : il faisait état d'une possible "défaillance catastrophique". Rien ne fut transmis à Bhopal. L'existence de ce rapport fut révélée par un membre du Congrès, Président de la Sous-Commission pour la Santé et l'Environnement, Henry Waxman; il datait du 11 septembre 1984, trois mois avant le désastre de Bhopal. Le rapport faisait état de la possibilité d'une réaction en chaîne en cas de contamination d'un réservoir de MIC par de l'eau – ce qui pouvait fort bien survenir puisque un système de refroidissement par eau était utilisé. Le rapport spécifiait même que la question risquait d'être sous-estimée car des précédents à Institute avaient été maîtrisés : "ceci a pu créer une certaine surconfiance ou un manque de vigilance qui pourrait conduire à des situations non maîtrisables". Une incapacité à répondre rapidement et efficacement dans ce type de crise, poursuivait le rapport, pourrait conduire à une "défaillance catastrophique du réservoir" (Wall Street Journal, 25 janvier 1985). Rien ne fut dit à Bhopal, rien ne fut fait non plus à Institute. (13)

Leçons et Propositions

Leçon 1 : Il faut s'entraîner – et en faire une règle pour tous – à l'identification systématique des événements singuliers, qui doivent être lus pour ce qu'ils sont : des signes précurseurs de crise. (11)

Leçon 2 : identifier un problème n'est que la moitié du travail; il faut s'assurer ensuite qu'il est bien pris en charge par quelqu'un. (12)

Proposition 1 : il ne serait sans doute pas très coûteux de prévoir un réseau "d'alerte" entre tous les points d'une grande entreprise, pour faire passer ces informations du type "signaux d'alarme"; un réseau alimenté en continu ou quotidiennement. (13)

En raison du caractère volatile des crises, un système de communication à haute vitesse serait bien plus adapté aujourd'hui que les classiques mémos, ou les "points de situation" faits à la réunion suivante.

Proposition 2 : de la même manière, un système de communication ouverte entre compagnies à haut risque pourrait être établi, pour remplir cette fonction d'alerte précoce (les USA et l'URSS le font bien).

L'idée est qu'à ce stade on peut encore éviter la crise; après, il est trop tard, il n'y a plus de retour possible. (14)

Anticiper

Prévision

On s'interrogera très à l'avance :

- sur les crises que l'on est susceptible de connaître (prendre des hypothèses de situations sans trop s'interroger sur les causes de ces situations (56));
- sur l'impact de ces crises, à partir des catégories identifiées précédemment (en intégrant bien dans les coûts, les coûts plus difficile à appréhender comme le moral interne, l'image, etc.) (36-46)

Intervention

Il est essentiel de comprendre qu'il faut *intervenir* en cas de crise; intervenir tôt. Par exemple, pour une crise sociale, ne pas attendre le dernier moment pour donner les informations. Le maître mot est l'anticipation. (47-53)

Planification

Plan de crise

Toute entreprise, division, branche... devait avoir un plan de crise. L'objectif de la planification de crise est de préparer toute la partie mécanique de la réponse à apporter – la même pour chaque grand type de crise – pour pouvoir se consacrer aux caractéristiques spécifiques de la crise.

En cas de coupure de courant dans votre appartement, le premier geste est de trouver une torche électrique, non de déterminer les causes exactes de la défaillance. Les pourquoi viendront lors de la phase ultérieure. Pourquoi? n'est pas une question pertinente pour le SAMU.

En cas de crise, les questions immédiates sont :

- Quels plans avez-vous?
- Comment allez-vous les mettre en oeuvre?
- Quand?

Cependant, dans certains cas, il faut s'interroger sur le pourquoi avant de pouvoir apporter les réponses voulues; c'est le cas des situations dans lesquelles la crise apparente n'est pas la réalité de la crise : ne pas pouvoir assurer des livraisons peut avoir de multiples causes, et il faut naturellement les connaître pour agir avec efficacité. (54-57)

Cellule(s) de crise

Il faut avoir mis en place cet outil avant même d'avoir établi les plans de crise. Il faut d'abord créer une cellule de base qui travaillera quelle que soit le type de crise; son premier travail sera de dresser une liste de noms de spécialistes devant venir renforcer cette cellule de base selon le type de crise. Tout ceci doit avoir été préparé avant la crise. Ici encore, l'idée est de mettre en place tout ce qui peut l'être en période calme, afin de laisser aux responsables, lors de la période chaude, uniquement les problèmes spécifiques. (57)

L'une des tâches de ces spécialistes est de proposer des noms de remplaçants pour le cas où ils ne seraient pas disponibles le jour de la crise.

Le groupe central proposera aux spécialistes une liste de situations de crise potentielle et leur posera la question : de quoi avons-nous besoin pour résoudre ces situations ? Les spécialistes, après avoir vu si d'autres situations ne manquent pas à ce balayage, commenceront à établir les plans de crise – en introduisant toutes les "what if questions" nécessaires.

Ces brainstormings pourront être réalisés avec l'appui de consultants extérieurs, qui peuvent aider à organiser des séminaires de simulation très réalistes. Mais auparavant, il convient de fixer les plans par écrit.

Une question est à résoudre sans retard est celle du choix du ou des porte-parole – qui ne sera pas forcément le président de l'entreprise. Dans le cas de TMI, il y eut finalement un duo, le Gouverneur prenant toutes les questions générales, et Harold Denton (NRC) les questions techniques. (58)

Dans la confection des plans, il est essentiel de ne pas se perdre dans les détails. Mais il faut savoir se poser les bonnes questions : par exemple le numéro de téléphone des salles de rédaction en dehors des heures ouvrables. De façon générale, quelqu'un doit avoir la charge de tenir à jour les listes de numéros de téléphone. (59)

Au nombre des points à considérer, il y a notamment les suivants :

- Qui est chargé d'avertir des employés ? qui peut doubler cette personne en cas de défection ?
- Qui est chargé d'avertir les médias ? qui peut doubler cette personne en cas de défection ?
- Qui est chargé d'avertir l'administration ? qui peut doubler cette personne en cas de défection ?
- Votre standard est votre première ligne de défense : comment est-il pourvu ? quelles instructions a-t-il reçu en cas d'appels de journalistes ? doit-on y prévoir des personnes parlant plusieurs langues ?
- Votre standard a-t-il des instructions s'il reçoit de nombreux appels typés (par exemple en cas de rumeurs sur un produit) ? (60)
- Votre entreprise a-t-elle une ligne de type numéro Vert en cas de rumeur ? On n'est pas obligé d'en avoir une à demeure : il est possible de tout prévoir pour une installation rapide. L'expérience a montré qu'un numéro Vert était plus efficace s'il était exclusivement réservé au problème à traiter et ne couvrait pas tous les problèmes de l'entreprise. Les opérateurs sont-ils bilingues ? Seront-ils constamment tenus au courant de l'évolution de la situation, comme ce fut le cas à TMI ? Ont-ils été testés pour leur aptitude à supporter le stress ? (61)

En résumé, un plan de crise ne résoud pas la crise: c'est seulement un outil vous permettant – vous – de résoudre la crise. Meilleur sera l'outil, plus efficace sera l'intervenant. (66)

4. Dispositifs de crise

Un cas de dispositif de crise : United Airlines

Il y a tout d'abord une Bible, adaptée à chaque bureau régional, qui précise les tâches à remplir par chaque bureau en cas de crise, qui donne tous les détails nécessaires en cas de problème (où trouver une grue; les numéros de téléphone des opérateurs, etc). Ceci est constamment remis à jour, les principes généraux étant approuvés par le siège.

Au siège, à Chicago, est mis en place une cellule de crise de huit personnes, dans une salle ad-hoc exclusivement utilisée pour les crises. Un téléphone à chaque place, un système d'audio-conférence central. Ni le Président, ni le Directeur Général n'ont de place à la table. Ils ont des sièges en second rang, comme il y en a d'ailleurs pour des représentants d'AT&T et des syndicats – qui peuvent ainsi observer ce qui se passe. Les places permanentes sont tenues par quelqu'un du Contrôle des opérations, des Relations publiques, des Opérations en vol, de la Sécurité générale, du Personnel navigant, du Service commercial, du Service médical et du FBI.

Il n'y a pas de nom indiqué, mais des fonctions, les personnes étant susceptibles d'être remplacées durant une crise. Il est prévu que d'autres personnes puissent s'adjoindre à cette cellule de base; elles proviennent des services suivants : Restauration, Personnel, Communications internes, Finances, éventuellement State Department. (64)

Chaque membre de la cellule de crise possède un exemplaire du manuel de gestion de crise – qui ne traite, il faut encore le rappeler, que des aspects "mécaniques" de l'intervention (pour éviter les "chasses au trésor"). Il reste à traiter les aspects spécifiques de la crise, son contenu. (65)

Enquête sur les dispositifs de crise

L'auteur a réalisé une enquête auprès de hauts responsables américains. Résultats :

- 89% des personnes ayant répondu sont d'accord pour affirmer "qu'une crise en affaires est un phénomène aussi inévitable que la mort ou les impôts", mais 50% admettent qu'elles n'ont pas de plan de gestion de crise.
- De façon surprenante, le fait que l'entreprise ait connu une crise dans le passé ne constitue pas un facteur déterminant en matière de préparation. 42% de ces entreprises n'ont toujours pas de plan de crise.
- Et pourtant 97% des personnes se déclarent confiantes : elles pourront répondre efficacement en cas de crise.
- Les entreprises frappées par une crise et qui disposaient d'un plan de crise avant l'événement ont connu des crises d'une durée nettement plus courtes que celles qui n'avaient pas de planification préalable. (67) La durée moyenne est de 8,5 semaines pour la phase aiguë de la crise, de 8 mois pour la phase chronique. Les entreprises dotées d'un plan de crise connaissent des durées deux fois moindres.
- 74% des entreprises ont déclaré avoir connu des expériences de crise. 72% de ces crises ont fait l'objet d'une attention forte des médias; 32% d'une attention forte de l'administration; 52% portèrent atteinte aux fondements de l'entreprise; 35% endommagèrent l'image de l'entreprise.
- Les entreprises dotées d'un plan et qui ont connu une crise, déclarent que leur plan a bien fonctionné, et pour une majorité a "très bien" fonctionné. Un point important est que le plan donne une assurance psychologique, tout à fait précieuse pour les situations de crise.
- 70% déclarent qu'elles ont eu recours ou auraient recours à une aide extérieure en cas de crise; il s'agit ou s'agirait alors de consultants spécialisés en crisis management, en droit, en investissement bancaire, en relations publiques et/ou relations de presse. (68)
- De façon générale on perçoit l'utilité du plan comme un outil permettant d'"éliminer la confusion", de "spécifier les besoins", de "clarifier les responsabilités de chacun".

L'auteur conseille alors à tout investisseur, actionnaire, de se renseigner sur les plans de crise des entreprises dont ils souhaitent prendre une part. Certes, le plan ne met pas à l'abri, mais c'est au moins un bon indicateur de la qualité de la pensée stratégique de la firme. (70)

G. LEÇONS TIRÉES DES CRISES INTERNATIONALES

Graham T. ALLISON
Essence of Decision - Explaining the Cuban Missile Crisis
 Little, Brown and Company, Boston, 1971, 338p.

RESUME

Pour comprendre une crise, il faut prendre en compte trois niveaux de réalité :

- 1) L'action d'ensemble, qui, en première analyse, répond à l'application de buts stratégiques généraux.
- 2) Des routines de comportements, répondant à des normes organisationnelles.
- 3) Une activité politique, sous-tendue par des objectifs en compétition. (276)

L'ouvrage s'attache à montrer, avec comme support le cas de la crise des missiles de Cuba (1962), que le modèle formé autour du point n°1) ne rend que très partiellement compte de la dynamique d'une crise. Les bureaucraties et leurs normes de fonctionnement, les hommes et leurs jeux de pouvoir et d'influence comptent au moins autant dans une crise que les "grands buts stratégiques" prêtés aux acteurs en présence.

DEVELOPPEMENTS

Présentation Générale

La lecture d'une crise ne dépend pas uniquement des données à disposition mais des "lentilles conceptuelles" que l'on choisit pour examiner le cas. (2)

De façon tout à fait classique, on se demandera le plus souvent pourquoi tel grand acteur a agi de telle manière (par exemple, dans l'affaire de Cuba, pourquoi les Soviétiques ont installé des missiles sur l'île, pourquoi les Américains y ont répondu par un blocus naval, pourquoi les missiles furent retirés, quelles sont les leçons de l'épisode) (1)(2). Il faut bien voir que ces interrogations reflètent des approches particulières : elles font l'hypothèse que le comportement gouvernemental peut être très bien compris en usant d'une analogie avec les actions d'individus poursuivant des buts définis. Cette approche est fructueuse, mais elle constitue bien une simplification qui, comme toute simplification, obscurcit en même temps qu'elle éclaire. (3)

Cette approche de l'acteur rationnel ignore notamment le fait majeur de la bureaucratie : ce qui "fait" les décisions, ce n'est pas un décideur qui soupèse et calcule, mais bien plutôt un conglomérat de grandes organisations et d'acteurs politiques. (3)

Le livre développe trois grandes propositions :

- Les analystes pensent les problèmes de politique internationale sur la base de modèles conceptuels implicites qui influent considérablement sur le contenu de leurs productions (les types de données qu'ils recherchent, leur traitement, sont d'emblée marqués).(4)
- Le modèle classique de référence est celui du "Modèle de l'Acteur Rationnel" ou Modèle "Classique" (Modèle 1). L'hypothèse est que l'événement est le résultat d'un "choix gouvernemental" (l'unité de base de la réflexion). L'événement est compris dès lors que l'on a pu expliquer en quoi il correspondait bien à une action raisonnable pour l'acteur considéré, étant donné les objectifs de cet acteur. (5)
- Deux autres modèles conceptuels sont introduits, et intitulés : "Modèle Organisationnel" (Modèle 2), et "Modèle Politique" (Modèle 3). On s'intéresse alors explicitement à la machine gouvernementale – les organisations et les acteurs politiques impliqués. On reconnaît alors l'importance de ce qui se passe à l'intérieur des blocs considérés par le premier modèle : leurs structures internes, les actions innombrables qui sous-tendent les résultantes finales. Les questions d'intérêt national, saisies par le modèle 1, doivent être croisées avec les facteurs propres à la mécanique gouvernementale, d'où émergent les actes de gouvernements. (5-6)

Le modèle 2 se demande alors de quel contexte organisationnel émergent les décisions observées. Les anticipations sont faites à partir des procédures et programmes propres aux organisations concernées. (6)

Le troisième modèle est centré sur la dynamique politique. On ne comprend plus ici la décision comme un "choix" (M1) ou un "résultat" (M2) mais comme la résultante de jeux de forces entre les acteurs d'un gouvernement national.

Les anticipations et analyses se font alors à partir des perceptions, des motivations, des pouvoirs, des marges de manoeuvre des acteurs. Expliquer le cas c'est identifier qui a fait quoi à qui, qui a conduit au résultat enregistré. (6-7)

Une métaphore illustre ces distinctions. Soit un jeu d'échec. Pour le modèle 1, on a deux joueurs qui, chacun, vont essayer de gagner en appliquant plans et tactiques. Pour le modèle 2, il n'y a plus seulement 1 joueur dans chaque camp, mais une alliance distendue d'organisations semi-indépendantes, chacune d'elle faisant évoluer sa dotation en pièces selon des procédures opérationnelles standards. Pour le modèle 3, on a encore un certain nombre de joueurs distincts, ayant chacun des objectifs distincts; mais ils ont un pouvoir partagé sur les pièces du jeu. Les mouvements sont le résultats de négociations collégiales. (7)

Bien sûr, les choses ne sont pas aussi simples : les analystes ne sont jamais exclusivement dans tel modèle.

Le choix de l'affaire de Cuba est particulièrement utile à la démonstration de la pertinence des modèles 2 et 3. En effet, ce cas est éminemment favorable à l'application du modèle 1, tant sont importants dans l'épisode les considérations de grande politique nationale. De ce fait, les modèles 2 et 3 sont ainsi contraints de se mesurer en terrain défavorable : sur le terrain favori du modèle 1. Si les deux autres modèles se montrent pertinents en pareille situation, ils auront – a fortiori – démontré leur utilité. (8-9)

Résultats

L'examen montre bien les différences d'approches entre les différents modèles.

Des différences d'interprétation

Le modèle 1 "explique" l'installation des missiles sur Cuba en avançant l'idée de la volonté soviétique de rectifier l'équilibre nucléaire; "explique" le blocus naval américain en avançant l'idée que cela constituait le choix maximisant les intérêts américains. Le retrait des missiles est compris comme la seule option laissée aux Soviétiques après que les USA eurent clairement affiché leur détermination. L'analyste se réfère rapidement à "l'approche du gouvernement" (the government view"), qui implique l'existence d'un acteur gouvernemental bien unifié (coïncidence de perceptions, maîtrise des choix, coordination des initiatives). (246)

Le modèle 2 montre, bien au contraire, que nombre d'éléments clés sont à rapporter à des routines organisationnelles plutôt qu'à un choix central. De même, bien des responsables ont montré de grandes différences d'appréciation quant aux problèmes, aux conséquences des diverses options envisageables, et de leurs décisions favorites. Contrairement à ce qu'affiche le modèle 1, nous n'avons pas affaire à un raisonnement, un choix, une mise en oeuvre "gouvernementaux". (246).

Le modèle 1 voit dans des caractéristiques particulières de la situation des signaux de calculs et de choix centraux. L'analyste qui applique le modèle 2 réagit tout à fait différemment. Pour lui, ces caractéristiques sont bien plutôt des produits des buts et routines de l'organisation concernée. Ce qui est vu par le premier comme l'expression d'une volonté de plonger l'adversaire dans la confusion (par exemple un camouflage insuffisant des sites de lancement) est apprécié par le second comme performance organisationnelle tout à fait classique. (247)

Des différences apparaissent aussi entre le modèle 2 et le modèle 3 : tel fait est interprété par le modèle 2 comme un ultime examen avant l'action, par le modèle 3 comme marque d'une préparation soignée de la mémoire historique. De même, l'affaire de l'estimation – erronée – de l'impossibilité d'une action chirurgicale par les forces aériennes sera vue par les tenants du modèle 2 comme le résultat des routines de l'US Air Force; par les analystes du modèle 3 comme recouvrant à la fois une confiance exagérée du Chef d'état-major des forces aériennes (qui écarta ses doutes au sujet de cette estimation), et le souhait des autres leaders gouvernementaux de ne pas vérifier cette estimation qui servait tout à fait leurs objectifs. (249). Les éléments à disposition ne permettent pas de lever l'ambiguïté.

Des différences dans les réponses ou dans les interrogations?

Non seulement les modèles produisent-ils des réponses différentes sur des questions identiques, mais ils construisent en fait le problème différemment. Ainsi de la question centrale : "pourquoi les USA ont -ils organisé le blocus de Cuba ? (249-250)

Pour les analystes du modèle 1, la question signifie : "quelles sont les raisons qui expliquent que les Américains aient trouvé dans le blocus la réponse à la question stratégique posée par les Soviétiques?"

Pour les analystes du modèle 2, la question est plutôt : " quels processus organisationnels ont conduit à ce blocus? "

L'analyste suivant le modèle 3 s'intéresse, lui, aux différents acteurs, leurs pressions ou freins qui ont fini par conduire au blocus.

Pour l'analyste du modèle 1, le "blocus" est un acte considéré en bloc. Le contexte tel qu'il était perçu, la décision formelle, sa mise en oeuvre, ne sont que des aspects d'un choix rationnel, bien coordonné.

Les tenants des modèles 2 et 3 insistent sur la nécessité de faire éclater la notion de "blocus". Pour le modèle 2, il importe de se demander quand les missiles ont été découverts, comment les options ont été définies, et de mettre au clair les détails de la mise en oeuvre du blocus. Pour le modèle 3, il importe de se pencher sur l'émergence de la décision de blocus au sein du Comité Exécutif, et sur les différents aspects de sa mise en oeuvre.

Pour expliquer le blocus, le modèle 1 examine le calcul stratégique américain. "Expliquer" signifie replacer le blocus dans un schéma de réponse cohérent au regard de la stratégie globale.

Pour le modèle 2, le blocus n'est que l'aboutissement de processus organisationnels, marqués par des contraintes dans les choix, des routines dans les mises en oeuvre. C'est pour des raisons de processus organisationnels que l'on prend conscience de l'existence des missiles le 14 octobre et non quinze jours avant; les routines organisationnelles marquent la production des alternatives d'action; des procédures organisationnelles marquent la mise en oeuvre du blocus. (250)

Pour le modèle 3, l'important est le jeu de multiples acteurs spécifiques. Il s'intéressera donc, par exemple, aux différences de position entre tel et tel responsable – et mettra ainsi à jour des facteurs qui ne sont que des anecdotes sans intérêt pour le modèle 1.

Les trois modèles ne produisent donc pas seulement des réponses différentes à des questions identiques, ils sont aussi des reconstructions tout à fait différentes de la crise analysée. (251)

Quelques compléments

Le modèle 1 est très réducteur. Traiter une décision comme l'acte rationnel d'une nation considérée comme un individu rationnel maximisant ses avantages reflète l'utilisation d'un modèle, et non la simple lecture de la "réalité". Il a l'avantage de donner une première approche, de ne nécessiter que peu d'informations. (254)

En réalité, ce qui importe ce sont moins les "buts" d'une nation que les facteurs qui déterminent les résultats.

Cela conduit à un changement d'approche intellectuelle : au lieu de partir de l'idée que ce qui arrive est le résultat de choix à expliquer en référence à des objectifs, il faut considérer les événements comme des occurrences dont les déterminants sont à analyser, à partir des outils de la science moderne.

On notera aussi que les modèles 2 et 3 ne sont pas les seuls autres modèles possibles.

En résumé (257)

Le modèle 1 pose les questions suivantes :

- Quel est le problème ?
- Quelles sont les alternatives ?
- Quels sont les coûts et avantages associés à chacune des variantes ?
- Quels sont les valeurs nationales et les axiomes de base largement partagés ?
- Quels sont les pressions existant sur la scène stratégique internationale ?

Le modèle 2 conduit à s'interroger sur les points suivants :

- De quelles organisations (et composantes d'organisations) se compose le gouvernement ?
- Quelles organisations, traditionnellement, agissent sur un tel problème et avec quelle influence relative ?
- Quels répertoires, programmes, dispositifs, ont ces organisations pour apporter de l'*information* sur la question aux différents lieux de décision du gouvernement ?
- Quels répertoires, programmes, dispositifs, ont ces organisations pour générer des *variantes* sur un problème de ce type ?
- Quels répertoires, programmes, dispositifs, ont ces organisations pour *mettre en oeuvre* des variantes d'action ?

Les questions centrales du modèle 3 sont les suivantes :

- Quels sont les voies d'action existantes pour produire des actions sur ce type de problème ?
- Quels acteurs centraux, en quelles positions, sont impliqués ?
- Comment les pressions liées au poste occupé, les positions prises dans le passé, les personnalités, affectent les acteurs centraux sur ce problème ?
- Quels délais impératifs obligeront à résoudre la question ?
- Quelles sont les ruptures probables ?

En fait, les 3 modèles sont complémentaires : le modèle 1 fixe le contexte général. Le modèle 2, à l'intérieur de ce contexte, éclaire les routines organisationnelles qui produisent l'information, les alternatives et l'action. Dans ce contexte du modèle 2, le modèle 3 se concentre plus en détail sur les leaders individuels du gouvernement, et leurs liens politiques qui déterminent les choix gouvernementaux majeurs. (258).

Les trois modèles produisent aussi des leçons différentes d'un même épisode, ici la crise de Cuba. (259)

Pour le modèle 1 :

- Puisqu'une guerre nucléaire entre les USA et l'URSS serait mutuellement suicidaire, aucune nation ne choisira l'engagement nucléaire, et la guerre nucléaire n'est donc pas une sérieuse possibilité.
- Etant donné l'équilibre des forces, les USA peuvent se lancer dans des engagements militaires de faible niveau, sans risque d'escalade.
- Les crises nucléaires sont gérables : dans des situations mettant en jeu les intérêts vitaux des super-puissances, les dirigeants de chacune des nations n'auront que peu de difficulté à penser le problème et ses alternatives, à trouver des actions limitées (de type blocus) qui puissent contribuer à résoudre le problème, et finalement à résoudre la crise (le retrait des missiles comme dans ce cas).

Pour ce modèle, la crise des missiles de Cuba fut donc une heure bénie pour l'administration Kennedy, en dépit de la panique de la Maison Blanche – qui eut tendance à percevoir la situation de façon quelque peu apocalyptique. Cela n'était pas nécessaire, et pouvait d'ailleurs se révéler réellement dangereux. La conclusion gouvernementale fut d'ailleurs que "cette inquiétude exagérée déclencha l'examen d'actions peu fondées et généra inutilement de l'hésitation".

Les modèles 2 et 3 mettent en garde contre cette confiance dans l'impossibilité qu'auraient les nations à en arriver – de façon irrationnelle – à un échange nucléaire, et aussi contre le caractère gérable des crises nucléaires et de leurs ingrédients.

Le modèle 2 met à jour, sur cette crise de Cuba, des rigidités organisationnelles et même des erreurs. S'il n'y avait pas eu ces routines et procédures qui ont produit une estimation erronée de la possibilité d'une action aérienne chirurgicale, la probabilité de guerre aurait été beaucoup plus élevée. (260) Les leaders gouvernementaux ne surent contrôler que très peu les programmes organisationnels qui auraient pu amener le désastre. Dans bon nombre de cas, seule la chance intervint. La leçon : les crises nucléaires entre des machineries aussi imposantes que les gouvernements des USA et de l'URSS sont d'un fonctionnement intrinsèquement aléatoire.

- L'information, les estimations dont disposeront les responsables gouvernementaux sur la situation reflèteront les buts et routines organisationnels tout autant que les faits.
- Les variantes proposées aux responsables seront bien plus étroites que ce qui serait souhaitable.
- L'exécution des décisions mettra à jour des rigidités inévitables dans les procédures et dispositifs.
- La coordination entre organisations sera bien moins réalisée que ne le souhaiteraient les responsables.

La recommandation : une attention extrême doit être prêtée aux routines établies dans les organisations principales avant une crise, de telle sorte que, pendant une crise, les organisations soient capables d'assumer comme il convient les fonctions requises. Dans une crise, le problème crucial sera celui de la maîtrise et de la coordination des grandes organisations.

Le modèle 3 donne encore plus de raisons de prudence sur cette prétendue impossibilité de guerre nucléaire. Bien des incertitudes ont marqué le processus de décision.

- Si cette affaire de Cuba n'avait pas été la seconde pour John Kennedy, Robert Kennedy et Sorensen n'auraient pas été membres du groupe de décision, et l'action aérienne aurait probablement été retenue.
- Si Kennedy avait déjà prouvé son courage sur le plan intérieur, l'action diplomatique aurait pu prévaloir.

Les leçons :

- La dynamique de la gestion de crise est obscure et terriblement risquée.
- Les responsables américains risquent de retenir des actions qui comportent (dans leur jugement) de réelles possibilités d'escalade en confrontation nucléaire.
- L'interaction des jeux internes, tous aussi mal compris les uns que les autres, tant à la Maison Blanche qu'au Kremlin, pourrait vraiment conduire à une guerre nucléaire.

Dans cette perspective, la panique de la Maison Blanche était tout à fait justifiée – surtout pour ceux qui étaient bien conscients des jeux internes. Il serait hautement nécessaire de clarifier ces jeux internes, fait d'un mélange de personnalités, d'expertises, d'influences; de clarifier le fonctionnement qui prévalut lors de cette crise (un groupe informel, des discussions libres, le fait de jouer l'avocat du diable, etc.) (260).¹

¹ Ces mêmes modèles peuvent servir à éclairer la question : pourquoi et quand une nation accepte-t-elle de se rendre? Pour le modèle 1, la réponse sera du type : quand les coûts sont disproportionnés par rapport aux avantages. Mais cette approche est trop imprécise. Pour les modèles 2 et 3, le moment de la reddition n'est pas celui-là. Il intervient après, et dépend des processus organisationnels et du jeu des acteurs dans le gouvernement concerné. Encore une fois, le travail sur modèle 2 et 3 nécessite bien plus d'informations que celui sur modèle 1.

Postface

Les modèles développés permettent aussi de travailler en prévention. Ainsi, souligner l'importance du fonctionnement bureaucratique, conduit à veiller aux points suivants :

- Mettre en place des systèmes qui permettront que soient générés le plus grand nombre de variantes.
- Ne pas mettre en place des règles qui sont porteuses de dérapages (problème des engrenages).

Seuls des coûts énormes, très visibles, peuvent avoir un effet direct, sans que les processus passent par le filtre des organisations. Pour ce qui est du modèle 3 appliqué à la reddition, il montre que ceux dont la carrière dépend étroitement de l'effort de guerre arrivent rarement à la conclusion que les coûts dépassent les avantages. D'autres, depuis le début, au sein des gouvernements, sont convaincus que l'effort de guerre est déraisonnable. La reddition interviendra comme résultat d'un glissement d'influence donnant plus de pouvoir aux seconds.

Coral M. BELL

«Decision-making by governments in crisis situations»

in D. FREI (ed.)

International Crises and Crisis Management: An East-West Symposium

Praeger Publishers, New York, London, Sydney, Toronto; 1978, pp.50-58

RESUME

Les crises sont des situations à ce point complexes et insaisissables que la plus grande prudence est requise en matière de "modèle" d'analyse, d'ambition d'enseignement structuré. Imagination historique, créativité intellectuelle, aptitude à comprendre les messages des partenaires sont les clés de la gestion de crise – activité qui, elle-même s'apparente d'ailleurs davantage au marchandage dans l'improvisation et l'ambiguïté. Quelques conventions cependant peuvent être dégagées qui permettent de piloter ces situations difficiles; une conduite de dérapage contrôlé qui relève davantage de l'art ou du savoir-faire que de la science, le succès pouvant dépendre de la capacité à s'écarter des règles et des précédents.

DEVELOPPEMENTS

1. Simplifications hâtives et modélisations trompeuses

Les crises internationales sont généralement au confluent de nombreuses décisions d'origine disparate; certaines d'entre elles sont aussi obscures et lointaines que des rivières souterraines qui ne parviennent à la surface et n'acquiescent de visibilité qu'au moment de la crise. Théoriser à leur sujet, ou même poser des questions à leur propos, ne se fait pas sans risque de comparer des objets incomparables. Les événements ne possèdent pas de liens de symétrie, les processus de décision sont difficilement cernables. Même les notions de "décision", de "décideurs" se révèlent souvent des mirages lorsque l'on se rapproche de la réalité.

Il est d'ailleurs pour le moins malheureux que l'étude des crises internationales aient pris comme point d'appui la crise des missiles de Cuba en 1962, et surtout, en réalité, la perception que l'on en a eu en Occident – et qui a constitué la base de nos réflexions en matière de gestion de crise. On a tiré de l'épisode l'idée que les crises étaient des jeux à deux partenaires engagés dans une partie d'échecs diplomatiques. Cette crise fut pourtant très atypique. Il serait plus pertinent de partir d'une crise comme celle de Chypre en 1974 : on découvrirait alors que le modèle à utiliser est beaucoup moins celui du jeu d'échec que celui du poker, et encore dans sa tradition du Far West, chaque joueur étant prêt à dégainer, sa rapidité à tirer étant plus déterminante que les cartes maîtresses dont ils peuvent disposer.

La crise de Chypre, précisément, offre une bonne illustration de ce qui est au coeur d'une situation de crise : l'asymétrie dans les processus de décision. Dans ce cas, six entités – individus ou collectivités – furent impliqués : l'Archevêque (à l'origine des événements), un leader anonyme qui tenta un coup de force contre ce dernier, une junte en désintégration à Athènes, la machinerie américaine (comprenant le Secrétaire d'Etat, ses fonctionnaires, l'Ambassadeur à Athènes, la CIA, le Pentagone), les décideurs à Ankara (système lui-même encore moins cernable). (50) Ce qu'il y a de plus frappant à propos de cet ensemble de décideurs, c'est à quel point il résiste à toute analyse à travers un modèle unique.

Il y a là une leçon de prudence tout à fait essentielle, mettant en garde contre l'idée que la gestion de crise pourrait être réduite à une panoplie de règles et de théorèmes pouvant être enseignés aux décideurs. Les facteurs de succès sont plutôt l'imagination historique, la créativité intellectuelle, et la capacité à percevoir les signaux des partenaires. Ces aptitudes sont difficiles à enseigner, et, assurément, la tendance à fonder la réponse sur un système de règles, elles-mêmes fondées sur des précédents connus, peut avoir un effet très contre-productif.

La gestion de crise doit donc, sans aucun doute, être enseignée comme un art ou un savoir-faire, non comme une science; comme pour les autres arts, le succès peut dépendre de la capacité à s'écarter des règles et des précédents.

Il doit en résulter une grande circonspection vis-à-vis de tout grand projet qui viserait à atteindre un haut niveau d'abstraction dans l'analyse de crise. L'abstraction implique la simplification, ce qui conduit à une certaine falsification. Comme l'a écrit un jour le Dr. Kissinger, "l'Histoire est plus complexe que l'analyse de système", et cela pourrait bien servir de leitmotiv au gestionnaire de crise.

Et même l'expression "gestion de crise" apparaît-elle assez préoccupante, en raison du mot "gestion" qui implique une activité rationnelle, dépassionnée, marquée par le calcul, bien balancée, conduite avec jugement, à un rythme normal, avec une attention au long terme par opposition aux considérations de court terme. Dans la réalité, la gestion de crise répond à des caractéristiques toutes autres : elle est marquée par l'improvisation, la pression du temps et des événements, le travail dans le brouillard et l'ambiguïté. Il faudrait donc plutôt parler de "marchandage de crise" ou de "diplomatie de crise", ces termes évoquant moins l'idée d'un objet sous contrôle. (51)

En dépit de toutes ces remarques, il n'en demeure pas moins que les responsables doivent se préparer à ces épisodes de dérapage : tout comme les conducteurs de voiture, ils risquent de devoir faire face à des situations délicates. Le danger est sans doute que l'on fasse de ces conduites d'exception des règles de gestion courantes (mais les grandes puissances, au moins, tendent à éviter ce glissement : elles connaissent trop les risques liés à toute conduite de ce type). (52)

On peut aussi, à défaut de lois et de règles, dégager une série de conventions qui marquent la conduite des crises.

2. Conventions régissant la gestion de crise

1. Les communications avec les partenaires doivent être maintenues et même développées à mesure que la crise s'intensifie. (53)

A noter, comme le remarque H. Kissinger, que les mots tendent à devenir le moyen de communication le moins efficace en situation de crise.

2. Préserver des "voies royales" offrant au partenaire des portes de sortie

Sont ici très utiles des enceintes comme les Nations Unies ou des moyens comme les "quid pro quo" permettant à chacun de sauver la face (ainsi la décision de démanteler les fusées américaines installées en Turquie au moment de l'affaire de Cuba – fusées obsolètes et de toute façon en instance de démantèlement).

3. Ne pas chercher à obtenir trop de gains, l'autre partie ne pouvant pas accepter de trop perdre

Le point difficile est ici d'apprécier le degré de perte qui peut être acceptable par l'autre. (54)

4. Une communication faite de signaux non ambigus mais avec une grande retenue dans l'expression (55)

5. Etant donné la nécessité de prendre des décisions rapides sans consultation avec ses propres partenaires, les crises ont tendance à créer de fortes tensions à l'intérieur des alliances

6. Les plans d'urgence, malgré leur utilité, ne doivent pas dicter leur loi aux politiques (attention à l'effet de rouleau compresseur de la mise en oeuvre de grands plans d'urgence). (56)

Wolf-Dieter EBERWEIN

«Crisis research - the state of the art : a western view»

in D. FREI (ed.)

International Crises and Crisis Management: An East-West Symposium

Praeger Publishers, New York, London, Sydney, Toronto; 1978, pp.50-58

RESUME

Les recherches sur les crises sont en voie de développement mais présentent encore de graves insuffisances. La définition du terme de crise, les modèles employés, les cadres de références utilisés posent nombre de questions théoriques. L'auteur fait une critique éclairante des productions dans le domaine, avant de proposer sa propre contribution théorique fondée sur une définition générale, une typologie des crises (crise réelle, crise "autistique", crise latente) et un modèle explicatif du processus de prise de décisions.

DEVELOPPEMENTS

Pour un examen critique des travaux sur les crises

Il est indéniable que, sur la question des crises, les universitaires ont produit un corps de recherche limité mais en voie d'élargissement et qu'ils l'ont fait en appliquant les méthodes de l'examen scientifique. Ce corps de recherche consiste en analyses théoriques, en études empiriques (au nombre croissant), en études liées à la prévision des crises. Mais la recherche sur les crises manque encore de maturité, et cette thèse sera ici examinée à partir de trois dimensions :

1. La dimension conceptuelle, pour répondre à l'interrogation sur la précision du terme utilisé pour rendre compte du phénomène.
2. La dimension "modélisation", qui révélera l'existence de modèles alternatifs et ce que cela implique.
3. La dimension "théorique", pour identifier le cadre dans lequel sont situés les modèles d'analyse.

Cette critique permet de dégager :

1. La pertinence actuelle et potentielle de la recherche pour la pratique.
2. Des conclusions théoriques visant à une réorientation conceptuelle de la recherche sur les crises.

Pareille critique, étroite et technique comme on l'a parfois regretté, est justifiée parce que seuls des progrès théoriques permettront, dans le long terme, de parvenir à une recherche empirique pertinente et à des résultats applicables.

Trois lignes de travail

1) Le concept

La formation des concepts est une base essentielle de la construction théorique. La précision des termes est indispensable pour la désignation des phénomènes que l'on souhaite décrire et expliquer. (126) Le terme de crise reste pourtant encore dans le flou.

Jusqu'à présent une multitude de définitions ont été proposées. Elles partent de considérations méthodologiques, théoriques, procédurales, etc. Elles partent de considérations objectives, ou relèvent d'appréciations subjectives, etc.

Ainsi, Herman définit la crise comme un phénomène de destruction du système : "une crise provoque un changement abrupt ou inattendu sur l'une ou davantage des variables clés critiques du système" (1973). Young pour sa part considère la crise comme un phénomène de déstabilisation de courte durée ayant des conséquences à long terme". Ces définitions manquent de clarté et soulèvent plus de questions qu'elles n'en résolvent. Ainsi pour celle d'Herman : veut-il désigner le processus par lequel s'effectue la déstabilisation ou une variable particulière qui déclenche pareil processus ? Ou pour Young : désigne-t-il le court moment de la déstabilisation ou la cause induisant ce processus ? si la crise est définie notamment par ses effets à long terme, quelle est la valeur opérationnelle du concept ? (127)

Quant aux approches subjectives, on trouve des définitions qui soulignent des facteurs comme les suivants : la surprise, la menace aiguë, le court laps de temps pour la prise de décision (Herman). Pour Morse, la crise est "l'émergence soudaine... d'une situation exigeant un choix politique par un Etat ou plusieurs, en un temps

relativement court, et portant sur un choix entre des objectifs mutuellement incompatibles mais tous hautement valorisés". Schwartz retient pour sa part l'aspect de confrontation résultant de politiques divergentes, avec recours possible à la force. La définition d'Herman soulève nombre de questions :

- Le facteur surprise : s'explique-t-il en raison du type des événements en jeu ou du moment où ils interviennent ?
 - La brièveté des délais : est-ce une simple question d'heures, ou se comprend-elle en comparant la complexité des questions à résoudre et le laps de temps à disposition ? vise-t-on les délais objectifs ou les durées subjectivement perçues par les intervenants ?
 - La menace : il peut s'agir d'une menace effective ou d'une perception de menace, qu'il y ait ou non menace réelle.
- De même l'approche de Morse : il peut s'agir, selon les cas, de faire un choix entre objectifs spécifiques à la situation donnée, ou de hiérarchiser différents objectifs toujours valorisés.

Chez Schwartz, on hésite également entre plusieurs interprétations : la crise est-elle la confrontation immédiate, le processus général de confrontation, la cause de ce processus ? (128)

D'autres définitions se révèlent insuffisantes :

- définitions très abstraites, comme celle considérant la crise comme un "tournant";
- définitions faites de simples énumérations, par listing de caractéristiques plus ou moins systématisées;
- définitions reposant sur des classifications;
- définitions fondées sur une description de la crise comme processus évoluant en différentes étapes;
- définitions de type opérationnel.

Bref, la formation des concepts a produit des significations vagues du terme de crise. Cela dénote une pénétration théorique du problème encore peu satisfaisante.

2) Les modèles

Plusieurs modèles conceptuels ont été construits pour analyser les crises internationales. Mais ils l'ont été sans base théorique. Ils peuvent être regroupés sous trois titres :

1. Le modèle de l'"acteur rationnel", ou du "calcul des coûts". L'unité de décision est l'acteur collectif "gouvernement", qui est supposé agir rationnellement, tel un ordinateur évaluant coûts et avantages. Le modèle n'a pas de pouvoir explicatif. Il n'explique pas pourquoi tels et tels choix ont été opérés, il identifie quelle ligne d'action doit être choisie. Il conduit à des propositions de nature prescriptive. Cela implique que les problèmes sont et peuvent être résolus selon les indications du modèle, ce qui constitue une hypothèse pour le moins hardie.
2. Le modèle du processus organisationnel. Il met à jour des résultats de processus organisationnels, les décisions étant ici analysées comme résultantes de l'interaction de multiples fonctionnements de bureaucraties.
3. Le modèle des décisions politiques gouvernementales. L'hypothèse est ici que les crises sont un type de situation traitée par les responsables gouvernementaux au plus haut niveau.
4. Le modèle de l'individu stressé. La crise est approchée comme problème pour un individu, les grandes organisations étant elles-mêmes prises en compte comme des individus. (130)
5. Le modèle de l'interaction hostile.

Cette panoplie de modèles est surtout signe d'insuffisance théorique. Pour progresser, les théoriciens doivent statuer entre trois approches du phénomène de crise :

- a. Un concept autonome, utilisé pour expliquer des décisions ou des comportements.
- b. Une sous-catégorie de processus de décision ou de comportements, le concept de crise n'ayant plus alors d'autonomie théorique.
- c. Un outil heuristique permettant de travailler sur la période de temps retenue pour analyse.

Une autre question est de savoir si l'on privilégie une démarche par avancée cumulative ou si l'on plaide pour une compétition entre approches théoriques. (131)

3) Les théories

Il existe trois cadres théoriques de base : l'approche "prise de décision", la théorie des systèmes, la théorie générale de la crise et du conflit.

La première ouvre sur diverses voies : théorie formelle de la décision, théorie de la prise de décision à l'échelon de l'individu, théorie de nature psycho-sociologique, théorie de prise de décision à l'échelon intra- ou inter-organisationnel.

De même pour l'approche systémique; le cadre général, en tant que tel, n'est pas applicable. Il faut établir des formulations plus adaptées. (132)

Les apports de la recherche sur les crises

Les contributions de la recherche sur les crises pour la pratique politique sont de trois ordres :

1. Une fonction d'orientation, qui consiste à établir, stabiliser ou modifier la façon de voir des responsables.
 2. Une fonction de prescription, à partir d'approches normatives et d'approches empiriques (la question des hypothèses implicites à la base de la démarche restant ici entière, faute de théorie de la crise). (133)
 3. Des apports ponctuels sur la gestion des états de crise. Ainsi le Modèle 1 peut permettre une classification par coûts-utilités des variantes possibles, ou des algorithmes de décision pour faire face à une crise. Le Modèle 2 peut suggérer des "recommandations technologiques" (par exemple, comment préparer les organisations afin de prévenir ou de permettre certains types de décisions). Le Modèle 3 peut aider le groupe de décideurs à mieux comprendre son propre comportement. Le Modèle 4 peut faciliter la compréhension des comportements adaptés sous stress et donc aider à mieux préparer et former les décideurs. Le Modèle 5 peut mettre en lumière une série de mécanismes susceptibles de provoquer une escalade du conflit. (134)
- A noter, toutefois, qu'il ne faut pas surestimer l'apport opérationnel direct de ces outils d'analyse, souvent faibles du point de vue théorique (le Modèle 2 apparaissant cependant particulièrement prometteur). Il reste à consolider fortement les bases théoriques de la recherche engagée.

Propositions de Conceptualisation

En partant de ce Modèle 2, il devient possible de formuler un cadre pour les futures recherches théorique sur les crises. Ce cadre est bâti sur trois prémisses, une définition spécifique de crise et une typologies des crises.

Trois prémisses :

- Les crises sont des phénomènes spécifiques.
- Ces phénomènes traduisent la vie de larges systèmes, et ne se réduisent pas à un simple problème militaire ou de sécurité (135).
- Il est important de privilégier une nouveau type d'acteur: la bureaucratie gouvernementale.

Une définition générale du concept de crise combinant l'approche structurelle (fondée sur l'examen des situations effectives) et l'approche psychologique (fondée sur ce qui est perçu) :

"Une crise est une classe de conditions structurant un comportement de prise de décision par un acteur gouvernemental interprétant cette classe de conditions comme une menace effective" (136)¹.

Cette définition veut mettre en valeur :

- La position de l'acteur dans un *contexte*;
- Le fait de l'*interprétation collective* par l'organisation gouvernementale (ce que l'on s'accorde collectivement à percevoir, et qui est plus que de la perception de type psychologique);
- La nature *relationnelle* de la menace, qui n'est pas un phénomène autonome.

Typologie des crises

Cette définition est aussi utile pour créer une typologie qui analyse d'un côté l'existence ou non d'une interprétation de la menace et de l'autre l'existence ou non de changements dans l'environnement.

		<u>Changements dans l'environnement international</u>	
		oui	non
<u>Interprétation de la menace</u>	présente	1 crise réelle	2 crises autistique
	absente	3 crise latente	4 pas de crise

Concrètement, ce tableau à double entrée permet alors de visualiser les quatre situations typiques. Dans la Situation 1, on est en présence d'une véritable crise qui appelle un traitement effectif. Dans la situation 2, le problème est de corriger l'interprétation des acteurs. La situation 3 est très importante dans la prévision des crises, spécialement les crises non-militaires, par exemple les problèmes de menaces sur l'environnement. La dernière situation est non pertinente.

A ces différentes situations doivent correspondre différentes approches théoriques, différents outils, etc. (137)

¹ "a class of conditions for decision-making behaviour interpreted by a governmental actor as an actual threat"

Proposition de modèle

Finally, it becomes possible to propose a conceptual model. By retaining Model 2, one will posit that the governmental organization is a inter-bureaucratic network with double dimension, vertical (hierarchical) and horizontal (inter-organizational). During a crisis, the actions of decision-makers rest on a collective interpretation of the threat, fruit of a competition between the perceptions of some and others (themselves linked to the operating mechanisms).

Raymond L. GARTHOFF
 «Cuban Missile Crisis»
 in *Foreign Policy*
 Fall 1988, n° 72, pp.61- 80.

RESUME

La Glasnost aidant, de nouveaux témoignages peuvent maintenant être obtenus sur l'affaire de Cuba, vue cette fois de côté soviétique. Ces nouvelles informations font apparaître des erreurs dans les interprétations américaines. Et elles montrent combien la situation fut effectivement dangereuse au mois d'octobre 1962.

DEVELOPPEMENTS

L'idée des Soviétiques était de placer secrètement des missiles sur Cuba pour défendre l'île, mais aussi et surtout pour rééquilibrer leurs forces vis-à-vis de celles des Américains. La demande de mise en place de ces missiles fut faite le 30 mai 1962 lors d'une visite d'experts agricoles soviétiques à Cuba (la délégation comprenait deux ou trois militaires). A la grande surprise de certains hauts responsables soviétiques (qui avaient tenté de dissuader Khrushchev de poursuivre une pareille action : Fidel Castro refuserait, les missiles seraient immédiatement détectés par les Américains) (65), la demande fut acceptée. Les détails furent réglés lors d'une visite cubaine à Moscou. (67)

De nombreux points montrent les difficultés d'information et d'interprétation

1. Alors que les USA eurent une très bonne connaissance de la question des missiles en octobre et novembre, leurs informations sur le nombre de militaires soviétiques étaient de piètre qualité. Les estimations passèrent de 4 500 le 3 octobre à 8 000-10 000 pour le 22 octobre et 12 000-16 000 pour le 19 novembre. Au début de 1963 on revit l'estimation à la hausse pour retenir le chiffre de 22 000. Sergo Mikoyan (historien, fils de l'ancien président soviétique, premier Vice Premier ministre en 1962) indique aujourd'hui que le chiffre était de 42 000 hommes. (67)
2. Les soviétiques s'inquiétaient à l'époque de l'importance du volume de matériel à faire transiter par bateau : cela risquait de poser des problèmes de secret. Il n'en fut rien : en raison du volume des transits globaux entre l'URSS et Cuba, ceux liés aux missiles n'attirèrent pas l'attention des Américains. (69)
3. Dobrynin ne savait rien de l'affaire, et l'ambassade d'URSS à Washington fut délibérément tenue à l'écart de l'opération par Moscou. Du côté américain, ce point fit l'objet de bien des interrogations au moment de l'affaire. (69)
4. Comment les Soviétiques réagirent-ils au blocus américain ? La première réaction de Khrushchev fut une réaction de colère : il braverait le blocus, et laisserait aux Américains la responsabilité de recourir à la force. Anastase Mikoyan (aux dires de son fils) dissuada Khrushchev d'agir de la sorte. (70)
5. Il semble que jusqu'au 25 octobre au moins, Khrushchev garda l'espoir que les Américains accepteraient la présence des missiles déjà sur place et des ceux déjà en route. Les acteurs américains de la crise notèrent d'ailleurs des signaux de recherche de compromis : des remarques des ambassadeurs soviétiques en Turquie et en Indonésie; mais ces signaux ne furent pas suffisamment clairs ou concluants. (70)

La crise vue du côté américain

6. La percée, cependant, vint le vendredi 26 octobre, lorsque le conseiller à l'ambassade d'URSS (A. Fomin), connu comme le chef du KGB à Washington, organisa un déjeuner avec le correspondant d'ABC News au cours duquel il esqua un arrangement possible : un retrait des missiles, avec inspection des Nations Unies, (70) en échange d'un engagement des USA de ne pas envahir Cuba. Le journaliste fut rapidement conduit à Rusk qui, après vérification auprès de Kennedy, fit une réponse très positive, en soulignant cependant l'urgence de la situation. (71)
7. Quelques heures seulement après cet épisode, Kennedy recevait un message de Khrushchev (arrivant par tranches successives entre 18 et 21 heures ce même 26 octobre). Cela semblait le même arrangement que celui proposé par Fomin. Même si le message de Khrushchev était un peu plus vague et s'il ne faisait pas mention d'une quelconque

inspection, ajouté au ballon d'essai de Fomin, il ancre la conviction qu'une base avait été trouvée pour résoudre la crise.

8. Le 27 octobre, alors qu'une réponse positive était en préparation, l'optimisme fut brisé net par la réception d'un nouveau message de Khrushchev. Cette fameuse "seconde lettre" élevaient les exigences en demandant le retrait des missiles américains en Turquie. Au même moment, un navire soviétique se remettait en mouvement vers la ligne de blocus. Et presque immédiatement, d'autres mauvaises nouvelles arrivèrent : un U-2 américain avait été abattu au dessus de Cuba. On s'interrogea dans le comité de crise : pourquoi ce durcissement, et comment y répondre ? Khrushchev devait-il faire face aux pressions de son aile dure ? Ou cette aile dure avait-elle désormais les rênes ? La première lettre et la démarche de Fomin n'avaient-elles eu comme but que de tester le degré de "mou" qu'il y avait chez les Américains – sans jamais avoir été une hypothèse de travail ? Le style personnel de la première lettre, le style très "comité" de la seconde firent pencher la plupart des acteurs pour la thèse selon laquelle Khrushchev subissait de fortes pressions, et qu'il n'était déjà peut-être plus en charge des affaires. On fit parvenir à Fomin, via le journaliste, un message très ferme : qu'est-ce que signifiait pareille embrouille ? Fomin répondit qu'il ne le savait pas mais qu'il allait le rechercher.

9. Tard ce samedi 27 octobre, Kennedy envoya une réponse à Khrushchev, acceptant son premier arrangement mais ignorant la seconde lettre, ce qui revenait à la rejeter. Et il demanda à son frère de délivrer une copie de ce message à Dobrynin, accompagnée d'un ultimatum implicite. Quand Dobrynin aborda la question des missiles en Turquie, Robert Kennedy offrit une assurance privée sur un retrait de ces missiles.

10. La tension était forte; on ne savait pas si le processus de désescalade était engagé, ou s'il fallait au contraire se préparer à une aggravation. On procéda à des préparatifs pour une possible attaque aérienne ou une invasion fixée au mardi 30 octobre – bien que le Président n'ait pas décidé de son attitude en cas de rejet de sa proposition par Khrushchev. Kennedy se préparait aussi à des négociations diplomatiques et à des concessions supplémentaires sur les missiles de Turquie. (72)

11. Khrushchev accepta la proposition quelques heures après l'envoi du message de Kennedy.

La crise vue du côté soviétique

12. Fomin ne testait pas la situation pour Khrushchev; en réalité, il n'essayait qu'une idée qui lui était propre. Dobrynin lui avait seulement donné instruction d'explorer des possibilités d'une solution négociée. De la même manière, les signaux que l'on crut percevoir des deux ambassadeurs soviétiques en Turquie et en Indonésie ne correspondait en rien à des mouvements de Moscou : il s'agissait là encore de mouvements personnels.

13. La première réponse de Khrushchev n'était en rien liée à la réponse positive faite à Fomin. Dobrynin n'avait pas relayé cette réponse : il voulait d'abord vérifier que ce qui était rapporté par le journaliste reflétait bien les vues officielles américaines. Et de toute manière, le message n'aurait pas eu le temps de parvenir à Moscou et d'influencer Khrushchev. La lecture américaine du message de Khrushchev dans le contexte du "message" reçu de Fomin n'était donc pas fondée. Si la vérité avait été connue, la position américaine aurait probablement été beaucoup plus hésitante, tout particulièrement après la réception de la seconde lettre. (73)

14. Pourquoi ce changement de ton entre les deux lettres de Khrushchev ? Ce n'est pas parce que Khrushchev aurait écrit de façon toute personnelle d'abord, et qu'il aurait été contrôlé par l'appareil ensuite. En réalité, la première lettre correspond à une réponse d'urgence, alors que les soviétiques venaient de recevoir (nuit du 25-26 octobre) des informations selon lesquelles les Américains se préparaient pour une attaque imminente sur Cuba. Les Soviétiques pensaient qu'il n'y avait plus de temps à perdre. La seconde lettre fut adressée alors que de nouveaux renseignements, le 26, montrèrent que l'attaque américaine n'était plus si imminente, et que cela laissait plus de temps pour des négociations et du marchandage. (74)

15. La destruction de l'U-2 fut faite sans l'accord de Moscou. (75) Elle constitua d'ailleurs une surprise pour Khrushchev; et elle contribua peut-être à l'inquiéter sur le fait que les événements risquaient d'échapper à tout contrôle – ce qui aurait motivé son acceptation rapide de la proposition de Kennedy le 28 octobre, fondée sur sa première lettre.

16. Khrushchev avait quitté Moscou peu avant pour sa datcha située à environ 35 km de la capitale; c'est là qu'il composa sa lettre du 28 octobre. Il était bien averti du fait que l'ambassade américaine à Moscou avait connu des délais dans la transmission de messages précédents en raison du temps mis à établir la communication à travers les canaux soviétiques – le seul canal existant à l'époque. Il prit donc des dispositions pour que la réponse soit acheminée par porteur de sa datcha à Radio-Moscou pour diffusion immédiate. Certains soulignent aussi que de nouvelles informations étaient parvenues à Khrushchev sur des préparations américaines pour une attaque de Cuba. Cela ne serait pas surprenant étant donné les instructions de Kennedy, le matin du 27 octobre, visant une préparation d'attaque aérienne pour le 30 au matin. (76)

L'importance des détails

17. La leçon la plus importante de l'affaire des missiles est que de nombreux éléments des crises entre super-puissances risquent de ne pouvoir être maîtrisés par les intervenants. Le fait a toujours été reconnu, mais ses implications restent sans doute encore insuffisamment mesurées.

18. Ce qu'apprend la lecture soviétique, c'est que la gestion et la résolution de la crise furent encore plus marquées par le danger qu'on ne le pensa à l'origine.

19. Cette autre lecture souligne aussi l'importance de bien considérer toutes les sources d'information lorsque l'on tente de reconstruire un événement tel que celui-là et d'en tirer des leçons. Il est clair, dans cette crise, que si chacun tenta d'obtenir le maximum dans le marchandage, chacun fut aussi bien vite conscient du fait qu'il lui fallait éviter de perdre la maîtrise des événements.

20. Beaucoup tient à la chance, au hasard, à l'interprétation subjective. Ainsi cet épisode des propositions de Fomin.(77) Tout tenait dans la conviction des Américains : "les diplomates, les officiers de renseignements, les responsables soviétiques n'agissent pas de façon personnelle". De ce fait, bien des éléments perçus comme des "signaux" donnés par l'institution adverse n'en étaient pas. Il y avait aussi des démarches personnelles.

21. Un diplomate soviétique, qui avait servi d'intermédiaire dans les échanges de lettres secrètes pendant plus d'une année entre Khrushchev et Kennedy, fut utilisé par Khrushchev pour tromper le Président américain avant la découverte des missiles. Cet intermédiaire discrédité, il n'y avait plus aucun canal de communication autorisé mais non officiel (cela autant que Fomin n'apparaisse dans le jeu et soit perçu – à tort – comme pareil canal).

Règle : *les canaux informels sûrs ne doivent pas être gaspillés dans des manoeuvres de désinformation.*

22. Dans une crise, le processus de communication est fragile et incertain.

On mesure ici à quel point ont pesé des éléments indirects comme les préparatifs US sur les messages de Khrushchev, qui eux-mêmes ont pesé sur les analyses et comportements... Si Khrushchev avait su, le 27 ou le 28 octobre, que Kennedy était prêt à envisager de nouvelles négociations, y compris la possibilité d'un lien avec les missiles de Turquie, il aurait pu rejeter la proposition américaine du 27 octobre. Le risque aurait alors été très élevé. Plusieurs conseillers US pensent qu'alors Kennedy aurait ordonné l'attaque aérienne et une invasion de Cuba dans la foulée. (78) D'autres pensent, comme McNamara, qu'il aurait resserré le blocus. Personne ne peut être certain de ce qui aurait pu se passer. Par exemple si un autre avion de reconnaissance avait été abattu. Certes, on peut penser qu'une solution négociée aurait été trouvée; mais, néanmoins, le risque de voir les événements échapper à tout contrôle fut sagement évalué par Kennedy et Khrushchev. Les faucons pensaient que les Soviétiques ne répondraient pas militairement à une invasion de Cuba; les colombes le pensait impossible. (l'auteur pensait comme les faucons que les Soviétiques ne répondraient pas militairement, mais, comme les colombes, pensait qu'il fallait continuer blocus et négociation. Du côté soviétique, à ce moment là, rien bien sûr n'avait été tranché d'avance sur la réponse à donner à une éventuelle invasion de Cuba : ce type de décision ne se prend pas à l'avance. (79)

23. Une leçon ultime doit être renforcée : La prévention des crises est toujours à préférer à la gestion de crise, aussi compétente puisse être cette dernière.

Charles F. HERMANN

«Types of Crises and Conclusion for Crisis Management»

in D. FREI (ed.)

International Crises and Crisis Management: An East-West Symposium

Praeger Publishers, New York, London, Sydney, Toronto; 1978; pp.29-41

RESUME

Il existe des cadres de base permettant de faciliter la gestion de crise. L'établissement de typologies des crises, selon les acteurs ou les enjeux, permet de réfléchir à des outils spécifiques de gestion de crise. Mais il faut bien percevoir que la gestion de crise n'est pas le tout de la maîtrise plus globale des crises : leur prévention, la détection préalable de la mise en place des conditions d'une crise potentielle sont des nécessités pour lesquelles de nouveaux outils sont à mettre au point. Pour l'avenir, des questions importantes se posent : nouveaux types de conflits, mettant aux prises de nouveaux acteurs et appelant de nouveaux outils de gestion; place du secret à maintenir ou non, notamment sur l'intelligence dans le domaine de la détection des conditions de crise.

DEVELOPPEMENTS

"L'un des buts essentiels de toute stratégie de gestion de crise¹ est d'éviter l'escalade de la violence ou la guerre, sans que cela se fasse au prix d'une capitulation". Cela suppose que chaque partie possède des aptitudes en matière de gestion de crise.

Huit conditions qui facilitent la gestion de crise

1. Des canaux de communication entre adversaires

Il est essentiel que les partenaires d'une crise soient en mesure de communiquer de façon précise et exacte pendant une crise. L'existence de moyens de communication sûrs, confidentiels et rapides est de la plus grande importance étant donné que le risque d'être mal compris est plus grand pendant une crise. Ceci doit être déjà à disposition, étant donné que, dans une crise, la pression de la situation aiguise le besoin d'agir avant que tout ne se détériore – ce qui réduit singulièrement la capacité à inventer sur le champ les moyens de communication nécessaires. A l'époque des satellites et des réseaux de communication établis à l'échelle du globe, on peut facilement – mais à tort – faire l'hypothèse que les communications ne sont pas une difficulté. (29). Si un canal de communication n'a pas été testé en temps de non-crise, il y a peu de chances qu'il soit opérationnel au moment critique.

2. Une expérience des mécanismes de résolution de crise: une information rapidement accessible sur ces mécanismes

Lors des situations de crise, les responsables ont vite le sentiment qu'ils ont perdu tout contrôle des événements, qu'ils vont droit au désastre. Il est donc essentiel que des mécanismes de résolution soient bien visibles – et notamment ceux utilisés lors de crises précédentes.

3. Sortir du schéma un gagnant/un perdant

Les crises sont très difficiles à résoudre si l'on se place dans un schéma selon lequel tout ce qui est gagné par l'un est nécessairement une perte pour l'autre. Il faut au contraire concevoir que l'on se trouve dans des jeux à gains et pertes partagés (à somme non nulle).

4. Une croyance mutuelle dans la rationalité de l'autre

Un cadre de rationalité permet communication et jeu entre les parties.

5. Interdépendances des adversaires sur d'autres points

L'existence d'autres champs, pour lesquels des gains partagés existent, aidera à approcher la crise actuelle dans un cadre qui ne soit pas le jeu à somme nulle, et donc à entrer dans une démarche de résolution de crise.

6. Des capacités autres que militaires

¹ Crise internationale : "une situation de durée limitée entre deux ou trois acteurs internationaux et dont l'un des développements potentiels est l'occurrence d'un conflit militaire ou un accroissement aigu dans le niveau ou l'envergure de la violence préexistant entre les parties" (p.29).

L'existence d'autres moyens d'intervention que la violence armée – des moyens diplomatiques, économiques, etc. – permettra aussi la recherche de voies de résolution autres que militaires. (30)

7. La parité dans les forces mobilisables pour la crise considérée

La parité des forces conduit en règle générale à s'abstenir (mais elle peut aussi encourager tel ou tel à plaider en faveur de l'engagement, en faisant valoir une supériorité de son camp).

8. Le non accès à l'arme nucléaire

Le conflit sera plus facilement évité si aucune des parties n'a accès à l'arme nucléaire. Mais ceci est hautement controversé. (31)

Une typologie partielle des acteurs des crises contemporaines

L'auteur propose ensuite une typologie des acteurs : conflit entre super-puissances, entre puissance nouvelle et super-puissance, entre pays riche et pays pauvre, entre membres d'une alliance, entre adversaires traditionnels, entre opposants au sein d'une même nation, entre cartels internationaux et leurs "partenaires", terrorisme opposant des groupes non territoriaux à des entités territoriales. (36-37)

Conclusions : quelques axes de réflexion importants

- Il faudrait examiner les outils adéquats de gestion de crise pour chacune des catégories identifiées.
- De nouveaux types de crises, de nouvelles configurations d'acteurs appellent de nouveaux outils de gestion de crise. (Ainsi des crises écologiques).
- Il ne faut pas penser que la maîtrise des crises se limite à la gestion des crises. Il y a un grand travail de prévention, de détection des situations de crise potentielle à effectuer. Il ne s'agit pas de rechercher des prévisions infaillibles mais plutôt de cerner des probabilités. Cela a toujours été fait, mais il importe aujourd'hui de renforcer considérablement nos capacités en ce domaine, grâce notamment à un appui des sciences sociales et historiques.
- Un débat important ici est de savoir si ce type d'intelligence doit être partagé ou s'il doit demeurer secret. Le partage de l'information et de son évaluation pourrait contribuer à réduire les erreurs de jugement, les retards dans les découvertes d'enjeux importants. Mais il est clair que cette thèse s'oppose à la conception courante de secret qui devrait couvrir tout ce qui a trait aux crises potentielles. Un certain degré d'échange sur les explorations réalisées serait cependant bénéfique pour tout le monde. (38-39)

Charles F. HERMANN

«Some issues in the study of international crisis»

in Ch. F. Hermann (ed.)

International Crises : Insights from Behavioral Research

The Free Press, New York; Collier-Macmillan London, 1972; pp.3-17

RESUME

Le grand problème de la recherche sur les crises est la construction d'un savoir cumulatif et scientifique, tranchant avec les comptes-rendus éclatés sur des situations jamais mises en rapport. Il faut mettre au clair les démarches utilisées, croiser les études empiriques, préciser les concepts, tester les hypothèses.

Pour l'approche systémique, la crise est d'abord "une situation qui crée un changement abrupt et soudain sur une ou plusieurs variable(s) clé(s) du système". Pour l'approche "prise de décision", menace, temps et surprise sont les trois caractéristiques principales de la crise.

DEVELOPPEMENTS

Nous vivons dans un monde de crises. Comme le notait Dwight Eisenhower, "depuis le 25 juillet 1956 (date à laquelle Nasser annonça la nationalisation du canal de Suez) je ne peux me souvenir d'une seule journée qui n'ait pas apporté son lot de crises majeures ou mineures". Dean Rusk, également, put déclarer devant le Sénat qu'entre janvier 1961 et la mi-1966 le monde avait connu 47 crises de politique internationale.

Le problème de la construction d'un savoir cumulatif

Beaucoup ont étudié ces crises, mais un trait général de ces travaux est leur incapacité à apporter un savoir cumulatif (3). Chaque crise est examinée, mais les suivantes ne sont en rien mieux éclairées. Trois raisons principales expliquent cet état de fait :

1. La pratique courante de l'analyse d'une seule et unique crise ne porte pas, par construction, à comparer l'événement à d'autres situations.
2. De nombreux auteurs semblent croire au caractère unique de toute situation.
3. On souffre aussi d'un usage non discriminé du vocable de crise.

Il faut dépasser ces difficultés si l'on veut parvenir à une connaissance des crises, entendues comme une classe d'événements. Et si l'on veut pouvoir apporter des réponses à des questions comme les suivantes :

- Quand une crise conduit-elle à la guerre ou en vient-elle à bouleverser le contexte dans lequel elle s'inscrit ?
- Les intervenants se comportent-ils plus ou moins rationnellement dans une crise (c'est-à-dire maximisent-ils leurs chances de parvenir à leurs fins ?)
- Comment les crises peuvent-elles être évitées ?
- Les crises potentielles peuvent-elles être détectées à l'avance ?
- Quand une crise survient, comment peut-on la gérer ?
- Quand les crises peuvent-elles être utilisées comme des opportunités ?
- Quand une crise manifeste-t-elle les mêmes traits que des crises antérieures et quel degré de certitude peut-on avoir sur ce point ?
- Le concept de crise peut-il être intégré dans les théories rendant compte du comportement humain ?

En dépit des limites des travaux actuels, on dispose néanmoins d'un corps de recherches qui satisfait les exigences scientifiques : délimitation des variables, identification d'hypothèses susceptibles d'être testées, utilisation de techniques pour obtenir des résultats reproductibles qui confortent ou infirment les hypothèses avancées, recherche de théories plus générales dans lesquelles peuvent s'inscrire les hypothèses examinées. Le présent ouvrage a été construit dans ce souci : études comparatives en lieu et place d'analyses de cas isolés, explicitation des hypothèses.

Il est vrai que toute situation est unique si l'on prend en compte l'ensemble de ses propriétés. Le problème est de savoir si l'on peut reconnaître un petit nombre de propriétés qui puissent rendre compte de la situation de crise.

Définitions de crise

Il y a à l'évidence un manque de consensus sur ce point – ce qui s'explique notamment par le fait que toute définition est en lien avec les approches théoriques adoptées.(6)

L'approche "analyse de système"

(10) On posera par hypothèse qu'un système est un ensemble d'acteurs en interaction selon des schémas établis et à travers des structures désignées. Dans tout système politique international, ces variables clés sont à maintenir dans certaines limites si l'on veut éviter que l'instabilité du système ne soit gravement accentuée. Une crise est une situation qui bouleverse le système ou une partie du système. "Plus précisément, une crise est une situation qui crée un changement abrupt et soudain sur une ou plusieurs variable(s) clé(s) du système".

Qu'il y ait changement du système lui-même dépend de nombreux facteurs (la nature des variables concernées, la gestion de la crise, etc.). Il ne faut donc pas assimiler crise à changement du système lui-même. Toutes les crises ne conduisent pas à des changements importants, tous les changements significatifs ne sont pas des crises. (10)

L'une des définitions systémiques les plus complètes est celle de Young : "Une crise internationale est un ensemble d'événements se déroulant avec rapidité, qui aiguïssent l'effet des forces de déstabilisation présentes dans le système international en général, et accroissent la possibilité de manifestation de la violence". En bref, un accroissement aigu du risque de violence ou de guerre, est la définition systémique la plus courante.

Une question qui se pose est celle de la sensibilité d'une structure ou d'un processus aux phénomènes de crise. Il est clair que des acteurs à la recherche d'une redéfinition de leurs statuts respectifs seront plus exposés au risque de crise. Dès lors, quels types de structures préservent-elles mieux le système d'une destruction ? (11)

L'approche "prise de décision"

Le point central est ici le processus à travers lequel sont adoptées les décisions. De même, les décideurs (individuels ou collectifs) sur qui reposent ces prises de décisions sont des clés essentielles dans ce cadre de réflexion. Leurs actes dépendent de leurs visions des choses, non d'analyses "objectives" réalisées par quelque observateur théorique tout puissant. (12) Dès lors, pour comprendre les types de choix opérés, il faut comprendre comment les décideurs perçoivent la situation (le processus de filtrage-décryptage (screening process) est très important).

Dans cette approche aussi, les définitions de la crise sont multiples. De façon générale, une crise est une situation qui :

- 1) Menace des objectifs essentiels pour les cellules de prise de décision.
- 2) Réduit le laps de temps disponible pour la mise en oeuvre des décisions.
- 3) Surprend les décideurs.

Menace, temps et surprise sont les trois caractéristiques principales de la crise.

On peut ainsi distinguer plusieurs classes de situations pour le décideur :

- La situation de routine : menace faible, délais étendus, problèmes anticipés.
- La situation administrative : menace faible, délais réduits, problèmes anticipés.
- La situation délibérative : menace forte, délais étendus, problèmes anticipés.
- La situation réflexive : menace forte, délais étendus, problèmes anticipés.
- La situation d'inertie : menace faible, délais étendus, surprise.
- La situation particulière : menace faible, délais réduits, surprise.
- La situation innovative : menace forte, délais étendus, surprise.
- La situation de crise : menace forte, délais faibles, surprise. (14)

Les recherches sur la question des crises étant encore à un stade peu avancé, l'objectif central de cet ouvrage collectif est de rendre compte de la formation des concepts et hypothèses, non de donner des résultats. Au nombre des questions qui traitées, on trouve notamment :

- La question de la définition de la crise.
- La différenciation entre crise et non crise.
- La clarification de différents stades ou étapes dans la crise (par exemple, les stades auxquels l'escalade, la résolution de la crise sont plus probables).
- Les relations entre la crise et d'autres phénomènes comme la guerre, le conflit, la menace.
- Les ponts à établir entre la crise et de nombreux concepts préexistants, comme le stress individuel, sur lesquels quantité de données existent déjà.
- Les conditions qui précipitent le déclenchement des crises.
- Les conséquences des crises : est-ce qu'elles apportent des avantages, ou est-ce qu'elles induisent davantage de problèmes?

Au nombre des avantages et risques liés à la crise on peut noter respectivement :

- Un substitut à la guerre, un stimulus pour l'innovation et la collaboration, la prise de décision, l'accroissement de cohésion, une attention et un intérêt plus marqué sur des problèmes précédemment ignorés.

- Un accroissement du risque de guerre, la production de désordre et d'instabilité, un renforcement de la probabilité de comportements conservateurs, de comportements non rationnels et affectifs qui réduisent la capacité à prendre des décisions sages. (16)

Le plan de l'ouvrage (17) :

1. Vue générale de l'étude des crises internationales contemporaines.
2. Etudes de cas.
3. La crise vue par les décideurs.
4. Jeux et simulations, comme outils d'analyse.
5. Gestion de crise.
6. Hypothèses et modèles d'ensemble.

Thomas W. MILBURN
«The Management of Crises»
in Ch. F. Herman (ed.)
International Crises : Insights from Behavioral Research
The Free Press, New York; Collier-Macmillan London, 1972, pp.259-277

RESUME

L'auteur propose un certain nombre de points de repère pour la gestion de crise : effet du stress sur les réactions et capacités des responsables; critères pour la sélection du personnel de crise; règles à observer pour maîtriser les situations de crise.

DEVELOPPEMENTS

La formation des responsables aux problèmes de gestion de crise est tout à fait essentielle : la capacité des uns et des autres, dans chacun des camps, déterminera l'ampleur et l'intensité de la crise. Le contre-exemple le plus dramatique est l'engagement de la première guerre mondiale : l'incapacité de chacun à communiquer à propos de ses intentions contribua à aiguïser la perception de la menace. (259)

Le phénomène de crise

Les situations deviennent des crises lorsque :

- 1) Elles concernent des valeurs identifiées comme essentielles par les responsables.
- 2) Elles n'ont pas été prévues, il n'y donc pas de mesure d'urgence immédiatement disponible.
- 3) Elles impliquent des délais relativement courts pour la réaction.

La pression qui s'exerce en ces circonstances est à trois dimensions :

- 1) La menace sur des valeurs essentielles.
- 2) La nécessité de décision rapide.
- 3) La nécessité d'innover dans la résolution du problème, en raison de l'absence de dispositif préexistant.

Mais il y a bien d'autres difficultés :

- La surcharge d'information.
- L'ambiguïté.
- L'accroissement du nombre et de l'importance des exigences.
- Des conflits internes.
- Une fatigue considérable. (262)

Un autre aspect important est la nécessité de bien identifier le caractère dominant de chaque crise. Pour l'une, il s'agit de dissimuler ses intentions; pour une autre (comme la crise des missiles de Cuba) il s'agit surtout de communiquer au maximum pour éviter toute erreur d'interprétation du partenaire; dans un autre cas il s'agit de trouver le plus grand nombre d'alliés, etc. (263)

Le stress

Les études comme l'expérience ont montré que le stress avait pour effet la fatigue physique; et que celle-ci pouvait provoquer l'irritabilité, des réactions de type paranoïaque, une tendance marquée à la suspicion, de l'hostilité, et des attitudes défensives accentuées.

Il y a d'autres points connus :

- Tandis qu'un léger stress améliore souvent les performances, surtout si les réponses ne sont pas complexes ou si elles sont bien connues, l'augmentation du stress, par contre, a des conséquences négatives sur la performance. A niveau élevé, une désintégration totale de la performance peut même survenir. Plus la tâche est complexe, plus le stress aura tendance à affecter négativement les performances. (264)
- Une personne ou une organisation qui est déjà en situation de stress élevé, sera sévèrement affectée par toute accroissement supplémentaire de stress.

- L'apprentissage sous stress apparaît très difficile, sauf pour les actes défensifs simples qui sont généralement facilités par le stress.
- Le stress provoque une certaine régression qui va faire disparaître les réponses complexes et laisser le champ libre à des comportements de base. Cela se traduit notamment par un appauvrissement des processus de perception : un champ de focalisation réduit, tant du point de vue spatial que temporel; une capacité réduite à opérer de fines discriminations. Les processus de réflexion se rigidifient, et l'on tend à reprendre des modèles utilisés par le passé, même si la situation n'est pas comparable.
- Les individus vont voir leurs traits habituels s'exacerber : l'anxieux devient très anxieux; les personnalités à penchant répressif vont devenir très répressives. Certains vont se sentir dans une situation si inconfortable qu'ils vont être pris par un sentiment de panique, par une envie de s'échapper le plus vite possible de la situation. (265)
- Les interactions entre les personnes sont aussi affectées. Ainsi, celui qui a tendance à privilégier l'accomplissement des tâches par rapport aux relations humaines, en arrivera à négliger complètement cette dernière dimension (et réciproquement). (266)

La sélection du personnel pour la gestion de crise

Il faut éviter de recruter des personnes ayant déjà des tendances qui seront accentuées par la situation de crise : personnalités dépendantes, anxieuses, impulsives, manquant d'imagination pour percevoir les conséquences d'une ligne d'action. Comme la crise risque d'accroître les réactions défensives, il faut également se garder de ce type de personnalités, et retenir plutôt des personnes ouvertes et directes.

Il est également bon de travailler avec des gens qui ont une expérience large et directe des conflits sociaux, et qui ont connu une large gamme de cultures et de situations, par opposition à ceux qui ont eu une vie plus circonscrite à tel milieu.

Il est utile de pouvoir compter sur des personnes qui ont connu plusieurs crises passées de ce type – et non pas une seule, pour éviter toute généralisation abusive à partir d'un cas unique. Que ces personnes aient d'ailleurs été en position de responsable ou d'assistant qui n'ont fait qu'observer les processus. L'essentiel est de retenir des personnes qui ont un mode d'appréhension complexe des phénomènes ("cognitively complex"), et qui pensent dans la longue durée.

Comme toutes ces qualités ne peuvent être forcément réunies par l'expérience, la seconde voie à disposition est la formation par simulation. (267)

Il faut aussi savoir que chaque personne réagit différemment au stress : il faut retenir celles qui sont davantage résistantes au stress, et chez qui le stress est davantage un facteur d'amélioration des performances.

Au cours de ces exercices, le responsable pourra utilement acquérir des connaissances essentielles à la gestion de crise : les ressources dont il dispose; le coût de leur mobilisation, coût variable selon la vitesse du processus; les goulots d'étranglement qu'il risque de rencontrer, les façons de les contourner; les substitutions possibles entre les ressources.

Minimiser les crises

Il convient le plus souvent, dans une crise, de tout faire pour obtenir une désescalade. Pour cela il est nécessaire de bien se représenter la façon dont le partenaire se voit lui-même et d'avoir également une perception claire de sa propre représentation de la situation où l'on se trouve soi-même.

Les plans d'urgence sont très utiles pour éviter les oublis, les simplifications abusives.

La capacité à prévoir les crises étant limitée, il faut pouvoir disposer de boucles d'information retour très rapide.

Il est également précieux de n'avoir à traiter qu'un nombre limité de publics. Plus ces publics vont augmenter en nombre, plus le stress va croître.

Il sera également bon de pouvoir apporter au responsable tout ce qui peut contribuer à diminuer ses réactions défensives, son anxiété, sa crainte d'avoir pris de mauvaises décisions, ou à l'aider à admettre qu'il a commis une erreur. La flexibilité est un facteur essentiel pour ces situations. (269)

Une aide de type thérapeutique (psychologique, pharmacologique) ne serait pas obligatoirement une mauvaise piste à explorer pour aider le décideur en situation de crise.

Utiliser les crises

On retrouve ici l'acception chinoise de la crise : à la fois une menace et une opportunité. Une distinction est à introduire entre l'utilisation de la crise au moment même de l'événement, et son utilisation ultérieure. On distinguera aussi les crises utilisées et les crises provoquées.

Les crises mettent à jour des conflits; elles permettent de clarifier les positions et valeurs; elles servent à clarifier les alternatives. Elles sont aussi des opportunités pour l'action. (270)

Dans une crise, toute chose semble davantage reliée aux autres qu'à l'ordinaire. La possibilité même de faire des liens entre questions jusque là non reliées, apporte précisément la possibilité de découvrir des opportunités grâce à la crise. (271)

Questions, hypothèses et règles de décision

- Ne pas dépendre d'une méthode unique, d'un canal de communication unique, d'un point d'observation unique. Utiliser plusieurs techniques pour évaluer la situation et conduire des vérifications sur la fidélité des sources d'information. (272)
- Les crises ont fortement tendance à réduire le nombre de canaux de communication et à accroître le volume des communications transmises par tout canal utilisé. Il convient donc de réduire le trafic lié à tout ce qui ne relève pas de la crise et d'accroître le nombre des canaux de communication.
- Pour prévenir les goulots d'étranglement, ne pas utiliser des ressources rares s'il existe des substituts possibles à ces ressources.
- Si l'appui d'autres acteurs est essentiel, communiquer avec eux le plus tôt possible dans le cours du processus de décision. Il convient de leur fournir l'information sur la nature de la crise, avant d'écouter avec soin s'ils perçoivent la situation de la même manière.

Mais cette exigence est à combiner avec son contraire :

En situation de crise, plus il y a de gens intégrés dans le processus, plus se restreint la liberté d'action des décideurs; plus cette ouverture à l'extérieur est grande et plus on est lié par tout engagement pris publiquement. Il est donc souhaitable de ne pas élargir le cercle des personnes impliquées jusqu'à ce que l'information apparaisse souhaitable pour augmenter sa crédibilité.

- Plus une crise est aiguë, plus il y aura tendance à restreindre l'éventail des variantes considérées. Il faut donc entreprendre des efforts délibérés pour élargir le champ des alternatives examinées. Il faut d'ailleurs envisager la crise comme une opportunité permettant précisément de s'interroger sur des nouvelles possibilités, même à l'extérieur du domaine concerné directement par la crise.
- Avec l'augmentation du stress, on tend à négliger les coûts et effets pervers de l'option préférée. Il faut pourtant avoir recours à la simulation et à l'imagination pour explorer ces points négatifs. (273) On tiendra compte de tous les coûts non monétaires, comme par exemple les sentiments d'amertume et de frustration qui seront très difficiles à extirper par la suite.
- La situation de crise tend à favoriser la construction d'ensembles de croyances et représentations qui vont diminuer la possibilité d'aboutir à des solutions adaptatives; une trop grande part faite à l'expérience passée conduit précisément à ce type d'enfermement. Il faut donc se montrer sceptique à propos des "solutions" transférées à partir de situations autres, pour la seule raison que ces solutions auraient donné satisfaction dans ces autres cas. On observera donc la plus grande prudence envers les "faits" qui semblent suggérer que la situation passée était exactement semblable à la présente.
- Plus on engagera des actions définitives et irrévocables à un point de la crise, moins on gardera de marge de liberté pour la suite. On attachera une plus grande valeur aux options qui apparaissent ne pas limiter les degrés de liberté de choix dans le futur. Des actions irrévocables peuvent apparaître nécessaires, mais elles ne doivent être retenues qu'après discussion et examen très approfondi.
- Plus une crise est grave, plus le décideur tend à restreindre son champ temporel de perception. Il faut donc tout faire pour voir au-delà de la crise. Il faut anticiper les relations à long terme, les conséquences à long terme. Il faut éviter la contraction du temps, et la surévaluation de ce qui devrait survenir dans le futur immédiat. (274)
- Dans une crise, on tend à percevoir dans le même temps que l'on perd soi-même de la marge de liberté tandis que le partenaire en gagnerait. Il faut reconnaître que l'autre bord est probablement habité par les mêmes sentiments. Il

faut donc d'autant plus éviter de placer l'autre dans une impasse, lui imposer des délais trop courts; on tentera de se représenter comment l'autre peut percevoir sa perte de liberté.

- On tend à percevoir les crises comme un jeu à somme nulle : tout ce qui est perdu par l'un est gagné par l'autre et réciproquement. La réticence à régler les problèmes sera dès lors très forte. Il faut donc s'efforcer de mettre à jour des solutions qui aboutissent à des pertes communes, à des gains communs.
- Dans une crise, on se heurte souvent à un problème de mauvaise compréhension des messages. Dans une crise, il faut donc s'assurer que toutes les communications sont explicites, cohérentes, et transmises par des canaux redondants, ceci afin de réduire le risque d'être mal compris. Percevoir l'autre de façon correcte n'assure pas que l'autre nous perçoive correctement. (275)
- Si des menaces sont proférées, les exigences présentées doivent l'être de façon la plus explicite, à travers des canaux de communication redondants.
- Faire valoir des exigences insupportables pour l'autre partie ne fera qu'exacerber le conflit, éventuellement précipiter le conflit. Se demander si, placé dans sa situation, on pourrait exécuter les exigences en question.
- L'humiliation accroît les coûts de toute solution à la crise: accroît la rigidité de la partie adverse; exige davantage de temps pour aboutir à une solution.
- La présentation de nouvelles exigences suite à la satisfaction d'un premier lot de demandes risque de faire croire que l'on ne recherche pas le règlement du conflit. Cela risque de précipiter dans l'affrontement.

Hanspeter NEUHOLD

«Principles and Implementation of Crisis Management: Lessons from the Past»
in D. FREI (ed.)

International Crises and Crisis Management: An East-West Symposium
Praeger Publishers, New York, London, Sydney, Toronto; 1978, pp.4-18.

RESUME

La gestion des crises contemporaines, inscrites désormais dans des contextes à très haut risque (notamment dans l'ordre militaire), réclame d'autres repères. Les adversaires sont en fait des partenaires dans un jeu où chacun, même le "vainqueur" peut tout perdre. D'où de nouveaux principes de gestion de crise, tirés de l'expérience. Pour illustrer son propos, l'auteur oppose systématiquement les exemples de Cuba (1962) et de l'entrée en guerre en 1914. Deux cas qu'il présente respectivement comme exemples de bonne et de mauvaise gestion de crise.

DEVELOPPEMENTS

Si la gestion de crise n'est pas une activité nouvelle dans le champ des relations internationales, il faut cependant bien mesurer qu'elle prend désormais place dans un contexte nouveau (militaire, politique et économique). L'avènement de l'arme nucléaire est naturellement le trait le plus marquant de ces ruptures à prendre en compte : l'écrasement du vaincu n'empêche plus, désormais, l'annihilation du vainqueur. Ces ruptures invitent à inscrire la gestion de crise dans un processus d'apprentissage; et les leçons de l'expérience récente sont bien une source clé de réflexion sur les principes et techniques à retenir pour la maîtrise des crises. (5)

Gestion de crise, une activité à trois niveaux

Une approche de fond

Les définitions de ce que l'on entend par "crise"¹ et "gestion de crise"² peuvent conduire à des approches pour le moins réductrices. Il faut se libérer de la seule considération de l'immédiat : la gestion de crise la plus réussie est bien celle qui, inscrite dans le moyen ou le long terme, parvient à prévenir l'éclatement des crises ou tout au moins à en empêcher le développement.

Davantage : cette prévention de l'éclatement des crises ne saurait être qu'un tout premier aspect de la gestion de crise. Ce qui importe avant tout, ce sont des réponses véritables aux problèmes qui se posent. Sur ce point, le danger est de croire que, puisqu'une crise a pu être jugulée, les raisons qui en ont déterminé la naissance ont par là même été supprimées.

Il ne faut donc pas penser la gestion de crise seulement en termes d'intervention d'extrême urgence. Elle réclame l'observation en continu de l'environnement international, le décryptage précoce des conflits en gestation. Elle devrait permettre d'éviter au moins le dérapage, c'est à dire la réduction graduelle des marges de manoeuvre (jusqu'à ce que les seules voies de sorties restantes soient bientôt la guerre où la reddition humiliante).

Ce travail de base est aussi de grande importance pour la gestion de la crise elle-même, qui doit être marquée par une conduite stratégique de nature politique, non par le simple recours à des techniques de réaction d'urgence.

Une planification d'urgence

L'examen au fond doit s'accompagner de la planification d'urgence pour une gestion de crise au sens étroit du terme (et ceci bien sûr, même si la planification n'est en rien une panacée, une garantie tout risque). Elle comporte les étapes suivantes :

- L'identification des défis futurs les plus probables (il ne s'agit pas de tout prévoir).
- L'examen des réponses possibles et la sélection de celles qui apparaissent les meilleures.

¹ "Crise" : une situation de crise prévaut à chaque fois qu'un conflit international atteint un niveau d'hostilité tel que le recours à des forces de grande échelle semble imminent ou à tout le moins hautement probable (d'après p. 4)

² "Gestion de crise" : mesures prises pour isoler ou réduire les crises. (p.4)

- La préparation des plans qui comporte outre l'étude des problèmes de logistique, de communication, de coordination, des tests par simulation. De l'information doit être rassemblée et examinée sur les adversaires potentiels.
- Le recours aux outils que peuvent apporter les sciences sociales :
 - * La psychologie, qui souligne l'existence de mécanismes venant perturber la perception de la réalité (par exemple la vision en tunnel, ou la polarisation).
 - * La théorie de la communication, qui apporte des connaissances sur les communications en situation de conflit (une tendance observée est alors une multiplication de messages entre alliés, mais les messages perdent en contenu; et une diminution des échanges entre adversaires).

Un dispositif opérationnel

Enfin, le succès de la gestion de crise dépend de la mise en place au moment voulu d'un dispositif opérationnel et administratif adéquat. Dans mes moments cruciaux, il importe de pouvoir prendre très rapidement des décisions de haut niveau. Des groupes de responsables doivent pouvoir fonctionner bien plus rapidement et efficacement que dans les situations de routine. Cela suppose une coordination établie et testée au préalable. (6)

Les principes de la gestion moderne des crises

1. La modération dans la recherche des gains

Un principe de base est tout d'abord que, dans la plupart des cas, la gestion d'une crise ne permet pas de maximiser ses gains politiques; chacun des acteurs doit bien le comprendre. D'un autre côté, il y a des objectifs essentiels à ne pas abandonner : il revient précisément aux dirigeants en charge de la réflexion de fond de déterminer à l'avance ces objectifs clés.

On trouve une illustration de ce principe du gain limité dans l'affaire de Cuba : les USA demandèrent le démantèlement des rampes de lancement, et non le retrait total de la présence soviétique; et ces derniers surent se satisfaire de la levée du blocus et de l'engagement de non intervention américaine contre Fidel Castro.

Au contraire, lors de la crise de 1914, les puissances européennes n'avaient qu'une conscience très vague de ce qu'elles recherchaient si ce n'est la volonté de dicter le traité de paix, sans savoir d'ailleurs de quoi il pourrait être fait. Le système avait perdu toute flexibilité, et l'on aboutit à la guerre généralisée.

2. Un engagement très gradué dans le conflit

Une des leçons de l'expérience est bien la facilité avec laquelle on peut être pris dans l'escalade. Tout ce qui peut augmenter flexibilité, contrainte de délais, non engagement dans l'irréversible, est à rechercher. Cela suppose un contrôle extrême sur l'appareil d'intervention à disposition. (7)

Cela marqua aussi la voie suivie dans l'affaire de Cuba : le blocus naval, tout en étant un signal clair de la détermination américaine, ne risquait pas de tuer ou de blesser des cubains ou des soviétiques. Cette réplique engageait moins d'irréparable potentiel qu'une action aérienne chirurgicale, ou bien sûr l'invasion de l'île. De même, sur une suggestion de l'ambassadeur de Grande Bretagne à Washington, la ligne de blocus fut positionnée de telle sorte qu'elle donnait plus de temps aux navires soviétiques pour recevoir des ordres leur permettant de changer de cap.

Une fois encore, l'exemple de 1914 est à l'opposé : chaque acteur s'est appliqué à réduire toutes les variantes possibles, ne gardant comme possible que l'engagement total (la Russie opère une mobilisation générale, peu compatible avec un engagement limité; l'Allemagne s'enferma dans le plan Schlieffen; l'Autriche, comme tout le monde, s'enfonça dans le fatalisme (sur le mode : "Bon, eh bien, ça va commencer..."). (8)

3. Un soin extrême à éviter toute humiliation de la partie adverse

La règle voulant que l'on garde ouverte toutes les options possibles tant pour l'escalade que la désescalade vaut aussi pour la façon dont on traite ses adversaires – qui deviennent des partenaires dans la résolution de la crise. (8-9)

Ainsi toujours dans la crise des missiles : l'engagement des USA à ne pas envahir l'île permettait à Krushchev de pouvoir dire qu'il avait assuré la sécurité de régime castriste. Et cette crise fut le point de départ d'un rapprochement américano-soviétique.

A l'opposé, en 1914 : les termes de l'ultimatum de l'Autriche à la Serbie étaient tels qu'ils ne laissaient aucun choix au destinataire. Et lorsque la Serbie accepta tous les points de l'ultimatum sauf un (une mission d'enquête composée d'officiels autrichiens pour conduire une investigation en territoire serbe sur l'assassinat de l'archiduc), l'Autriche rejeta promptement la réponse, la jugeant inacceptable.

4. Le maintien de la communication avec la partie adverse

Dans le passé, la parole n'était aux diplomates que lorsque les canons s'étaient tus. A l'âge nucléaire, il est impératif que les décideurs clés restent en contact étroit tout au long de la crise. L'adversaire-partenaire doit être tenu au courant des plans, des mesures prises, des intentions sous-jacentes, et même, de façon très précoce, des pièces maîtresses dont on dispose. Et les modalités de l'engagement gradué sont autant de messages qui lui sont adressés. (9) Et il faut encore s'assurer que ces messages sont compris comme il convient – d'où l'importance d'ailleurs de certaines redondances, avec des messages non verbaux (mise en état d'alerte des forces... ce qui peut pourtant être mal interprété, et nécessite donc de la prudence).

L'expérience montre la difficulté que l'on rencontre pour maintenir ces communications, alors que la charge d'informations internes à traiter est de plus en plus lourde et que les canaux diplomatiques sont surchargés, rendant laborieuses les communications avec les dirigeants centraux. D'où la nécessité pour les partenaires d'envisager des moyens de communication supplémentaires. (10)

Il faut encore tenir compte de problèmes de compréhension de la base culturelle de l'autre : qu'est-ce qui est simple "manifestation d'hostilité ritualisée", par exemple. Les mauvaises lectures opérées par l'opinion publique et les médias sont un problème supplémentaire.

Une règle générale est que la communication entre parties doit être aussi peu ambiguë que possible (une bonne compréhension de la position et des actes de l'autre permet d'éviter des sur-réactions dangereuses), même s'il y a des cas où une ambiguïté construite peut se révéler utile. En fait, les responsables doivent travailler sur une ligne de crête : l'itinéraire doit être redécouvert dans chaque cas.

5. La recherche d'une base d'appui aussi large que possible

L'appui opérationnel – et moral – d'autres acteurs est indispensable. Ce principe peut cependant venir en opposition avec la nécessité d'une action rapide. (11) Le jeu avec la presse et l'opinion est également délicat en raison des calendriers des uns et des autres, du jeu de la partie adverse sur cette même opinion intérieure ou internationale. (12)

Le cas du jeu de Kennedy avec la presse dans l'affaire de Cuba est un exemple souvent rappelé.

James Reston du New York Times avait réuni les informations clés sur l'affaire des missiles deux jours avant l'intervention du Président; et ses interprétations étaient exactes. Les autorités lui demandèrent de repousser toute publication, et il accepta; John Kennedy et le Secrétaire à la Défense, de la même manière, demandèrent aux éditeurs de trois grands journaux de ne pas dévoiler l'affaire avant que le Président se fût adressé à la nation.

6. L'attention aux conditions laissées pour le traitement des crises futures

Les responsables ont naturellement tendance à vouloir se sortir du problème immédiat; mais la façon dont ils traitent les problèmes peut avoir de sévères répercussions sur la gestion de crises futures. "L'effet de précédent" doit donc être réduit autant que possible (tout particulièrement en matière de droit international). (13)

En conclusion, l'auteur reprend une question qui apparaît régulièrement concernant la gestion de crise. Certes, il peut paraître inacceptable de travailler à réduire les conflits car ils sont souvent directement liés à des situations qui exigent des changements; mais une crise surmontée prépare mieux le traitement des problèmes en suspens qu'un embrasement généralisé dû à l'incapacité à faire face à une soudaine tension. (14-15)

PROPOSITIONS SUR LES SITUATIONS DE CRISE

Appendix

in Ch. F. Herman (ed.)

International Crises : Insights from behavioral research

The Free Press, New York; Collier-Macmillan London, 1972 (pp.304-320).

RESUME

Série de propositions caractérisant les situations de crise relevées dans différentes contributions.

PROPOSITIONS

JAMES A. ROBINSON

1. Dans une situation de crise, les variantes ne sont pas "données". La recherche de ces variantes absorbe une large part du temps consacré à la prise de décision.
2. Plus la complexité augmente, plus le temps de réponse disponible apparaît court.
3. Plus les processus d'information interne sont efficaces, plus les alertes ont des chances de parvenir aux sommets de l'Exécutif.
4. Dans une situation de crise, contrairement à ce qui se passe en situation normale, les responsables tendent à concentrer exclusivement leur attention sur la crise, en remettant à plus tard le traitement d'autres questions qui avaient à l'origine une plus forte priorité sur leur échelle de valeur.
5. Dans une situation de crise, le risque d'épuisement physique des responsables s'accroît.
6. Dans une situation de crise, le caractère prédictible de la réponse d'un adversaire est réduit.
7. Dans une situation de crise, les problèmes tendent à être portés au sommet de la hiérarchie.

GLENN D. PAIGE

8. Dans une situation de crise, les décisions tendent à être prises par de petites unités de décision. (304)
9. Plus le niveau de crise augmente, plus les subordonnés tendent à être sollicités.
10. Au fur et à mesure que le niveau de crise augmente, la fonction de gestion de la dynamique du groupe se différencie et s'affirme face à la fonction de direction technique.
12. Plus la crise est sévère, plus s'affirme la tendance à examiner la situation actuelle au regard de l'expérience passée.
13. Plus on veillera à tirer profit des processus de groupe dans la résolution du problème, plus grande sera l'attention aux alternatives.
14. Plus la crise dure, plus :
 - * l'investissement émotionnel est important;
 - * on a besoin de capacité de direction;
 - * les positions individuelles sont susceptibles d'évoluer;
 - * les différents intervenants font des efforts pour fixer les changements de décision;
 - * les consultations de personnes extérieures s'intensifient;
 - * prolifèrent des groupes spécifiques visant à apporter des éléments de choix aux décideurs;
 - * on voit de l'écrit versé au dossier; (305)
 - * augmente la probabilité de la mise en circulation publique d'informations.
15. Plus le temps de décision augmente, plus :

- * les valeurs de base risquent de connaître des glissements;
 - * on examine des variantes.
16. L'ultimatum tend à créer une situation de faible temps de décision.
17. Dans une crise, on a tendance à percevoir la menace d'une valeur centrale, avant de repérer un grand nombre d'autres questions qui lui sont liées.
18. En situation de crise, la menace sur les valeurs est perçue avec acuité parce que :
- * des valeurs essentielles sont atteintes;
 - * un grand nombre de valeurs sont affectées en même temps;
 - * on a tendance à rappeler des menaces passées sur ces valeurs.
19. Le choc est d'autant plus important que l'adversaire aura donné auparavant des assurances sur son intention de ne pas exercer la menace en question. (306)

OLE R. HOLSTI

20. Plus le stress augmente, plus :
- * le temps apparaît comme un facteur décisif;
 - * les décideurs se concentrent sur l'immédiat plutôt que sur le long terme;
 - * on tend à percevoir que les marges de liberté dont on dispose s'amenuisent;
 - * et, dans le même temps, que celles de ses adversaires s'élargissent;
 - * on observe une surcharge des canaux de communication;
 - * les communications intra-organisations se développent par opposition aux communications inter-organisations.
21. On tend à penser que l'autre partie dispose de davantage de marge de liberté que l'on en a soi-même.
22. Dans des conditions de forte menace et de temps court, les décideurs tendent à examiner divers aspects du processus de décision mais non à générer d'autres variantes.