

# De l'urgence localisée à la crise déstabilisatrice : des démarches collectives d'apprentissage à engager

par Patrick Lagadec

Directeur de Recherche, Ecole Polytechnique, Palaiseau

**Même si la France est bien organisée pour affronter les situations d'urgence, comment réagiront ses structures face à la crise majeure que provoquerait un fort séisme ?  
Peut-on mieux se préparer ?**

**L**es grands pays industrialisés, en tout premier lieu la France, sont organisés pour affronter les grandes situations d'urgence : structure ORSEC, plans spécialisés, unités entraînées, etc. Les événements de l'été 1995 à Paris ont bien montré l'état de préparation avancé des services de secours ; chaque intervention à l'étranger permet d'ailleurs de constater ce savoir-faire. La question se pose cependant : qu'en serait-il de ces capacités remarquables en cas d'événement majeur comme un séisme de grande ampleur ?

Première réponse, immédiate et évidente : elles resteraient des points d'appui essentiels. Mais l'observation reste très insuffisante car un séisme grave nous ferait très rapidement entrer dans le domaine non plus de l'urgence mais de la crise. Les systèmes socio-techniques, de multiples façons, sortiraient de leurs domaines de référence. Il faut avoir d'emblée la lucidité de reconnaître que le champ de la crise reste encore peu exploré, ne donne pas encore lieu aux apprentissages de fond qui seraient nécessaires. Ce que le Japon a vécu à Kobé pourrait être vécu par d'autres, et si le cas

doit naturellement être disséqué avec la plus grande attention, il doit l'être aussi avec modestie.

L'objectif de cette courte contribution est d'abord de pointer quelques-uns des problèmes qui caractérisent ces situations de crise dans nos sociétés complexes, puis d'ouvrir la réflexion sur les exigences d'apprentissage qui se posent en conséquence pour être mieux préparé collectivement à affronter ce type de défi. Car il ne faut pas se tromper : sans apprentissage dépassant de loin les seuls services d'urgence, on laisserait libre champ à la crise.

## Un nouveau théâtre d'opérations

### *De l'urgence à la crise*

Nos références instinctives, dès que se produit un événement grave, sont celles qui ont toujours prévalu en cas d'accident :

- l'événement est bien cadré dans telle ou telle catégorie (catastrophe naturelle, catastrophe technologique) et sous-catégorie bien spécifique (séisme, inondation, tempête, etc.) ;
- les problèmes sont à traiter par des services bien identifiés, en nombre limité ;
- ces intervenants travaillent selon des plans appropriés, avec des outils bien adaptés ;
- leurs rôles respectifs sont clairs, connus de chacun, intégrés dans des logiques globales ;

- l'information qui leur est nécessaire existe, est collectée, transmise et analysée à tous les échelons voulus (sans qu'il soit besoin de solliciter nombre d'autres organismes) ;
- la structure d'autorité est bien connue et reconnue, elle exerce le rôle de commandement central ;
- si personne ne vient gêner l'efficacité de ces intervenants particulièrement dévoués à leur mission (et l'autorité y veillera), le retour à l'état antérieur devrait être possible dans des délais acceptables.

Bref, il s'agit d'une brèche, éventuellement grave mais bien nette et donc aisément cicatrisable, dans un environnement qui reste globalement stable par ailleurs. Des spécialistes, agissant au sein d'une organisation efficace, sauront en venir à bout. Chacun fait confiance à ces moyens, comme le quidam qui vient de composer le 15, le 17 ou le 18. ORSEC met seulement plus de puissance dans le système d'intervention intégré qu'il faut mettre en ligne.

L'expérience comme l'anticipation responsable invite à percevoir que ce bel ensemble peut voler en éclat de façon brutale :

- l'événement, enclenché effectivement à partir de tel fait initiateur spécifique, devient bien vite inclassable : le séisme provoque une catastrophe chimique, les réseaux vitaux sont affectés, on assiste très rapidement à des déstructurations multi-formes du système social concerné, etc. ;
- nombre d'outils ne fonctionnent plus : par exemple, en cas de coupure d'électricité étendue (et de non fonctionnement de systèmes alternatifs), on peut subir l'arrêt des moyens informatiques et des radio-téléphones, outils devenus centraux dans toutes les situations d'urgence ;
- l'incertitude et même l'inconnu font leur entrée en force sur ce théâtre d'opérations, car chaque défaillance peut en enclencher d'autres, à effets inédits, qui vont nécessiter des recours toujours plus complexes à l'expertise ;
- si tel ou tel service est clairement celui dont on a besoin pour tel aspect du problème, on s'aperçoit bientôt que nombre d'autres ne sont pas dans les références communes, ne sont pas dans les états-majors ORSEC ; ces intervenants nouveaux sont en nombre extraordinairement élevé, ne se

connaissent pas, ont des cultures très différentes, n'ont jamais travaillé ensemble auparavant ; il se peut même que des opérateurs étrangers soient d'une importance cruciale pour la vie locale : or, ils échappent très largement à la structure d'autorité mise en place ;

- le système médiatique mondial fond sur la zone concernée et opère des ponctions massives sur les faibles moyens matériels et humains à disposition (saturation de l'espace aérien du fait de norias d'hélicoptères, demandes d'énergie, de lignes téléphoniques, de supports logistiques de toutes sortes) ; ces interventions sont pour partie absolument indispensables (et leur absence serait très pénalisante), pour partie extrêmement aggravantes (informations fausses, exacerbation des sentiments négatifs, mise en valeur de toute faille, de toute erreur, de toute hésitation, voyeurisme insupportable pour les victimes, etc.) ;

- de même des hautes sphères de l'État, dans leurs multiples composantes, peuvent venir compliquer singulièrement la tâche des acteurs locaux (visites incessantes neutralisant les responsables locaux, bloqués dans leur fonction protocolaire, envahissement des PC avancés, etc.) ;

- en dépit du dévouement des sauveteurs, le système judiciaire se met immédiatement en marche, accroissant sensiblement encore la déstabilisation des responsables ;

- l'intervention s'inscrit dans la très longue durée, qui va poser des problèmes d'épuisement, de rebondissements multiples, de cicatrisation.

### *Un défi culturel*

Confronté à pareilles difficultés, les systèmes humains ont souvent tendance à se recroqueviller sur des positions archaïques, rapidement contre-productives. Dans cette ligne, les réflexes suivants sont à craindre :

- le rôle du chef est brutalement réaffirmé, avec force ordres stricts et interdictions nettes : « un seul chef, une seule voix » ;
- les structures d'intervention sont resserrées pour éviter discussions, fuites, pertes de temps : on ferme de plus en plus les états-majors, et bientôt le chef s'enferme dans son

bureau et ne discute plus qu'avec la capitale ;

- des craintes vis-à-vis des populations sont plus vivement ressenties et exprimées : on met en avant « paniques » et comportements anti-sociaux, on se rabat sur la mise en place de moyens de sécurité publique : d'appui utile, ils risquent de devenir le cœur du dispositif et le symbole de la réponse.

Pareils référents peuvent accentuer singulièrement les difficultés. Un peu de retard dans telle intervention, une prise de parole inspirant plus de défiance que de confiance partagée, quelque gaffe majeure de communication (comme en génère rapidement ce type de situation)... et le décalage risque d'apparaître avec une brutalité déconcertante. Les problèmes de la crise au sein de systèmes complexes, les exigences médiatiques, les attentes sociales appellent des modes de réponse profondément renouvelés, inspirés de principes fondamentaux repensés.

En bref, de nouveaux référents doivent inspirer l'action stratégique et la préparation des acteurs. Notamment :

- l'idée de surprise et d'inédit (et non seulement de plans à appliquer) ; de complexité enchevêtrée (et non d'addition de difficultés élémentaires pouvant être séparées et traitées de façon indépendante, par une série de « tuyaux » ayant chacun sa logique) ;
- l'idée d'acteurs n'entrant dans aucune conception hiérarchique ; de champs de compétences très ouverts (les autorités en charge sont loin d'avoir le monopole de l'expertise) ; de travail au sein de systèmes sujets à des reconfigurations fortes qu'il s'agisse de fonctionnement, de valeurs ;
- l'idée d'information largement disséminée, impossible à endiguer (et non plus de confidentialité à sauvegarder) ; de jeu nécessaire dans les systèmes de pilotage (et non de couplage serré, à serrer d'autant plus encore que la situation est grave) ; de confiance partagée (et non de défiance *a priori*) ;
- l'idée de durée extrêmement longue, qui va éloigner davantage encore des simples cultures d'urgence.

L'irruption de pareilles références appelle une redéfinition des exigences et des modalités de l'apprentissage collectif. Et il faut ici rappeler que, si les urgences se perdent en

raison d'outils insuffisants, les crises, elles, se perdent d'abord en raison de référents décisionnels inadaptés, de défaillances dans les préparations inter-acteurs.

## Des exigences d'apprentissage

Les organisations les mieux préparées savent pratiquer l'entraînement au déclenchement des mesures d'urgence. La crise oblige à d'autres exigences : l'apprentissage réitéré des personnes, des équipes, des réseaux, au repérage et au traitement collectif des situations de rupture. Il ne suffit plus de répéter des gestes élémentaires codifiés, de vérifier la pertinence des check-lists, de contrôler leur bonne connaissance par les responsables. On n'aigüise plus seulement des réflexes, il s'agit de se préparer collectivement à affronter des situations inédites, à fort potentiel de déstabilisation. Donc à innover et prendre des initiatives.

### *Engager un travail des dirigeants sur la question des surprises majeures*

Le tout premier pas, indispensable, est de faire travailler dirigeants et équipes de direction sur la question des grandes déstabilisations potentielles. Il s'agit, non pas de faire la liste des risques envisageables ni des plans à disposition, mais d'explorer de façon créative et ouverte points faibles, défaillances inédites, combinaisons surprenantes, effets pervers inattendus, grandes failles intellectuelles possibles, etc. Le but central de ces échanges fondateurs – que l'on opère en séminaire résidentiel hors du cadre quotidien de travail – est moins un apport de connaissances qu'une rupture dans les logiques de pensée et les démarches de pilotage. Il s'agit, fondamentalement, de constituer de véritables équipes aptes à se porter en avant, de façon solidaire et structurée, en cas de signal de crise sur des questions délicates. Le point essentiel de la démarche est ici l'engagement personnel du plus haut responsable du système concerné dans une démarche d'interrogation personnelle et collective.

Si l'on considère le cas précis d'un séisme, le préfet sera à la fois la clé de voûte locale (ou tout au moins l'une des clés essentielles) ;

mais, dans le même temps, il sera soumis à de fortes demandes, interventions et instructions de l'échelon national. Il est clair qu'une préparation réaliste devrait impliquer, dans les séminaires de simulation à organiser, les acteurs clés de l'échelon gouvernemental. Ce serait là, à coup sûr, une innovation décisive dans les pratiques d'apprentissage. Ce type de question est parfois traitée dans les grands systèmes industriels : l'échelon local exprime alors à l'échelon national ce qu'il attend de lui, les problèmes qu'il risque de lui poser en cas d'interventions intempestives ou de retraits incompréhensibles ; l'échelon national exprime aussi ses attentes et les contrats qu'il souhaite voir passer avec ses représentants locaux.

### *Retours d'expérience*

La démarche de retour d'expérience consiste à revenir sur un épisode difficile, dans un esprit constructif, pour cerner les enseignements essentiels à retenir de la conduite de l'affaire par les principaux acteurs concernés. En bref, on considère l'expérience comme une opportunité de progrès collectif, non comme une parenthèse à « oublier » (et moins encore comme une occasion de désigner des coupables). Ce type de démarche est désormais bien connu des ingénieurs fiabilistes intervenant à la suite de défaillances dans les systèmes techniques. Encore peu appliquée au terrain des crises organisationnelles, elle peut y être particulièrement féconde. Surtout si l'on sait engager ces retours d'expérience sur des cas de gravité modérée : il est infiniment plus difficile de travailler d'emblée sur des catastrophes majeures, d'ailleurs trop rares pour constituer le seul terrain d'apprentissage.

En matière de séisme précisément, il conviendrait de renforcer nos capacités de retour d'expérience, de doter les équipes d'observation et d'analyse de modes opératoires pertinents, d'établir des protocoles de collaboration et d'échange sur cette question avec d'autres pays, etc. En cette matière comme en d'autres, une professionnalisation poussée est requise.

### *Exercices de simulation*

Un groupe non entraîné éprouvera les plus grandes difficultés à prendre en charge une situation hors norme, à innover de façon maîtrisée face à l'inédit. Il faut donc engager une pratique continue d'entraînement, non pas à des défaillances bien codifiées (le rituel de l'exercice d'incendie) mais bien à des surprises majeures hautement déstabilisatrices. Il faut le faire en simulation : il n'est pas possible de se reposer sur les seules expériences « réelles » pour s'entraîner collectivement. Certes, il n'est jamais facile de s'engager dans ces simulations exigeantes, destinées à consolider les capacités de conduite stratégique (et non plus seulement les aptitudes à déplacer des engins sur un site), précisément observées et suivies de débriefings rigoureux. Mais, une fois les réticences dépassées, chacun se félicite généralement d'avoir choisi la voie de l'exigence réaliste.

Il serait utile de s'interroger sur les modes de simulation les plus pertinents à retenir pour développer les capacités de pilotage nécessaires pour faire face à un séisme. Des exercices ont déjà eu lieu sur ce thème du séisme (Sud-Est 1981, Vosges 1983) mais il conviendrait sans doute de renforcer l'aspect « exercice de cadres », en n'en restant pas au simple test logistique (même s'il est valorisant car plus spectaculaire et moins inquiétant pour les décideurs). On rappellera ici qu'un des moments les plus perturbant de la simulation de novembre 1981 fut lorsque deux membres de l'équipe d'animation introduisirent l'hypothèse d'une fuite de gaz toxique : non prévue à l'origine, étrangère à la culture de l'époque (on traitait d'une catastrophe naturelle, il n'était pas question de considérer une catastrophe technologique en supplément), cette initiative fut diversement appréciée et engendra plus que de la réticence, y compris au sein de l'équipe d'animation elle-même. Quelles surprises serait-il de même utile d'introduire aujourd'hui dans un tel exercice ?

### *Perfectionnements spécifiques*

Il est capital de former personnellement un certain nombre de responsables : les dirigeants, qui vont avoir un rôle politique crucial dans le cours de ces crises, les directeurs

de cellules de crise, qui vont avoir à piloter des systèmes extrêmement complexes aux effets pervers massifs... et peu connus, les porte-parole, les experts, etc. L'habitude est généralement prise, dans les organismes avancés, de pratiquer le média-training. Il faut aller beaucoup plus loin. C'est en réalité des pans entiers et nouveaux du management stratégique qu'il convient de faire découvrir et de faire partager aux intéressés. Que l'on songe ici, tout particulièrement, aux pathologies immédiates qui menacent la dynamique des cellules de crise : sans entraînement préalable, le risque d'échec rapide est extrêmement élevé.

Certes, on se heurte là encore à des réticences instinctives ; l'hypothèse implicite est que, si l'on est aux commandes, c'est que l'on sait conduire des crises – et qu'il serait dangereux de reconnaître le besoin de formation sur cette question. Mais l'expérience montre que pareil recul peut être dépassé. Il est naturellement préférable qu'il le soit par le biais de l'apprentissage que par celui d'une expérience douloureuse, en réel, sur le terrain.

Il serait bon d'organiser par exemple une formation spécifique des préfets d'une zone de défense exposée, à partir de leurs besoins les plus essentiels dans la conduite d'un séisme de grande ampleur.

### ***Apprentissages inter-acteurs***

Les crises étant des processus joués à plusieurs, il devient important d'élargir l'apprentissage à l'extérieur : rencontres, retours d'expérience, exercices, explorations de vulnérabilités inédites ne peuvent plus être menées strictement en interne. Il est nécessaire d'élargir constamment les cercles d'acteurs impliqués. Cela doit être engagé dès que l'institution concernée se sent déjà un peu moins démunie, que de la confiance partagée a pu se développer en interne.

Certes, les résistances sont encore plus considérables ici. S'il est déjà très délicat d'obtenir un effacement des cloisons entre directions internes, l'examen ouvert des difficultés potentielles est perçu avec une inquiétude extrême. Mais on enregistre cependant bien des adhésions au principe de ces apprentissages ouverts, et des opéra-

tions en ce sens ont pu être conduites récemment, tant par la Direction de la Sécurité Civile que par des zones de Défense ou des entreprises.

Ce type de perspective serait particulièrement adaptée pour la préparation aux séismes : ils mettraient en effet en présence une telle quantité et diversité d'acteurs que l'action nécessiterait une préparation collective particulièrement poussée.

### ***Des équipes « méthode » pour aider à la conduite de ces apprentissages***

Pour mener à bien tous ces travaux, il est nécessaire de constituer des *missions internes légères* (une ou deux personnes) à qui est confiée une fonction d'animation, d'aide méthodologique. Il ne s'agit pas de responsables ayant autorité hiérarchique s'il se produisait une crise ; au contraire, on doit veiller à bien délimiter au seul plan méthodologique la compétence de ces missions. On stipulera notamment que ces personnes en charge de la préparation aux crises auraient vocation, en cas de crise, non à prendre les rênes, mais à continuer leur travail d'appui méthodologique – en assumant par exemple la fonction d'observateur-analyste tenant un livre de bord stratégique.

Peu à peu, des expériences aidant, l'idée de mettre en place pareilles équipes fait son chemin dans certaines organisations. Dès que la greffe a pu prendre, chacun se demande comment il se fait que l'idée ait soulevé autant d'inquiétudes, de résistances.

C'est d'ailleurs le trait commun de toutes ces avancées en matière d'apprentissage : marquées au début par des refus, de la résistance forte, puis de la simple réticence, elles peuvent peu à peu être adoptées par l'organisation... jusqu'à devenir une norme absolument admise. Les clés du succès, comme le montre l'expérience, sont notamment l'investissement personnel des plus hauts responsables dans le dossier (chacun scrutera avec attention leur attitude avant de s'engager), et l'aide méthodologique que l'on peut apporter tout au long du processus pour éviter impasses, zones de trop grand danger, heurts inutiles et lourdeur trop coûteuse des procédures proposées. Sur le terrain des crises, l'enjeu des prochaines années est bien de

parvenir à lancer et conforter pareilles processus d'apprentissage fait de modestie, de hardiesse et de détermination partagée à s'engager personnellement et collectivement sur ce terrain difficile. L'apprentissage de la conduite des crises est devenu une dimension essentielle de la responsabilité du dirigeant : à lui de ne pas différer son engagement. Les nécessaires changements de culture sont longs à conduire, il convient donc de commencer tôt, et de poursuivre avec compétence et détermination. ●

## Bibliographie

- Direction de la Sécurité Civile, Bureau de la Prévention des Crises : « Prévenir les crises de Sécurité civile – apprentissage et partenariat », actes de la journée d'études du 12 décembre 1994, juin 1995.
- P. FOURNERET : « Le Préfet et la gestion de crise », ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire, Inspection générale de l'Administration, 1994.
- C. GILBERT : Le Pouvoir en situation extrême, L'Harmattan, Paris, 1992.
- H. HURAND (le Préfet) : « Le Préfet et la crise – Etude sur le rôle du corps préfectoral dans la gestion des crises de sécurité civile », Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire, Direction de la Sécurité Civile, 1993.
- P. LAGADEC : Etats d'urgence (Seuil, 1988), La Gestion des crises (McGraw-Hill, 1990, Ediscience, 1993), Apprendre à gérer les crises (Les Editions d'Organisation, 1993), Les Cellules de crise (Les Editions d'Organisation, 1995).
- P. LAGADEC : « Le dirigeant et les crises », Administration (revue du corps préfectoral), numéro spécial « La Gestion des Crises », n° 166, Janvier-Mars 1995, p. 77-86 ; « Responsables et médias lors des grandes situations de crise : l'affaire de l'Airbus Alger-Marseille (24-26 décembre 1994) », Administration, n° 168, Juillet-Septembre 1995, p. 197-210.
- U. ROSENTHAL, T. MICHAEL Charles, H. PAUL (Ed.), 1989 : Coping with crises. The Management of Disasters, Riots and Terrorism, Charles C. Thomas Publisher, Springfield, Illinois.
- U. ROSENTHAL, P. HART, Menno van DUIN : Complexity in urban crisis management – Amsterdam's response to the Bijlmer air disaster, James & James, Londres, 1994.