

L'ouragan Sandy

Éléments et questions pour un retour d'expérience

par **Patrick Lagadec**

La nuit du 29 au 30 octobre dernier, la côte Est des États-Unis a été très violemment impactée. Le mégachoc de Sandy fut réel, mais contrairement à Katrina, ses impacts ont été globalement maîtrisés. « Il n'y a pas eu de décrochage systémique » constate Patrick Lagadec. On peut penser que la réactivité du président Obama et de l'ensemble des pouvoirs publics a été vivifiée par les retours d'expérience passés. La démarche est déterminante pour le futur. D'où l'importance qu'il convient d'accorder à l'analyse à chaud des données, à la synthèse et à la première évaluation que Patrick Lagadec nous propose ici.

Cyclone, Katrina, gestion de crise, mégachoc, ouragan, phénomène naturel, risque majeur, Sandy, sécurité civile, tempête, urgence

Avant l'arrivée du cyclone

L'intervalle a été mis à profit pour armer les différents centres de décision, prépositionner les moyens, décider de certaines évacuations, arrêter les transports notamment à New York. L'information a été claire : danger majeur.

Le président Obama, le 28 octobre 2012 à La Maison-Blanche :

« À ce stade, chacun a bien à l'esprit que le processus de réponse a été lancé, avec le prépositionnement et la mise en place des moyens nécessaires. Mais [...] le cyclone n'a pas encore frappé, et nous ne savons pas où il va frapper [...]. C'est pourquoi il est si important de répondre à grande échelle, à haute vitesse, dès que l'information nous parviendra. »²

Le président Obama, le 29 octobre 2012 à La Maison-Blanche :

« Le message le plus important que j'ai pour le public à ce moment précis, c'est : S'il vous plaît, écoutez ce que disent vos responsables [...] Si vous n'évacuez pas quand vous êtes invités à le faire [...] cela rendra la situation bien plus dangereuse, provoquera des décès qui auraient pu être évités. [...] Probablement l'impact le plus important pour un grand nombre de gens, en plus des inondations, sera les coupures d'électricité. [...] Cela demandera du temps pour voir rétabli le courant. De même pour les transports [...]. Le point fort de l'Amérique est que, lorsque nous affrontons des temps difficiles comme celui-ci, nous nous réunissons tous ensemble. [...] Nous prêtons attention à nos voisins. [...] Et c'est exactement ce que j'anticipe qui se passera ici. [...] Il faudra du temps pour réparer les dégâts. La bonne nouvelle est que nous y parviendrons, et que nous traverserons l'épreuve.

Après avoir durement frappé les Caraïbes, Sandy a balayé la façade est des États-Unis dans la nuit du 29 au 30 octobre 2012. Le phénomène avait tout pour appeler une vigilance précoce de haute intensité, y compris en Europe : une dimension exceptionnelle – 1 600 km de diamètre –, l'interaction avec un front polaire, la frappe d'une zone vitale pour les États-Unis et le monde. Avec Sandy, on entrainait, ou on pouvait entrainer, dans le territoire très mal connu des mégachocs.

La tonalité dominante des observateurs en fin du pic de l'épisode est au soulagement et au satisfecit. Le président Obama a montré sa force de *leadership*, la Fema¹ a repris pied après le désastre de Katrina en 2005, l'alerte nucléaire sur une centrale n'a pas donné lieu à accident ; il n'y a pas eu de décrochage systémique.

Mais, au-delà, des questions se posent et nous serions bien inspirés d'engager sur ce cas une action forte de retour d'expérience². À partir de quelques constats, nous proposons ici, par séquence, quelques pistes préliminaires pour les questionnements à ouvrir.

Annonces initiales

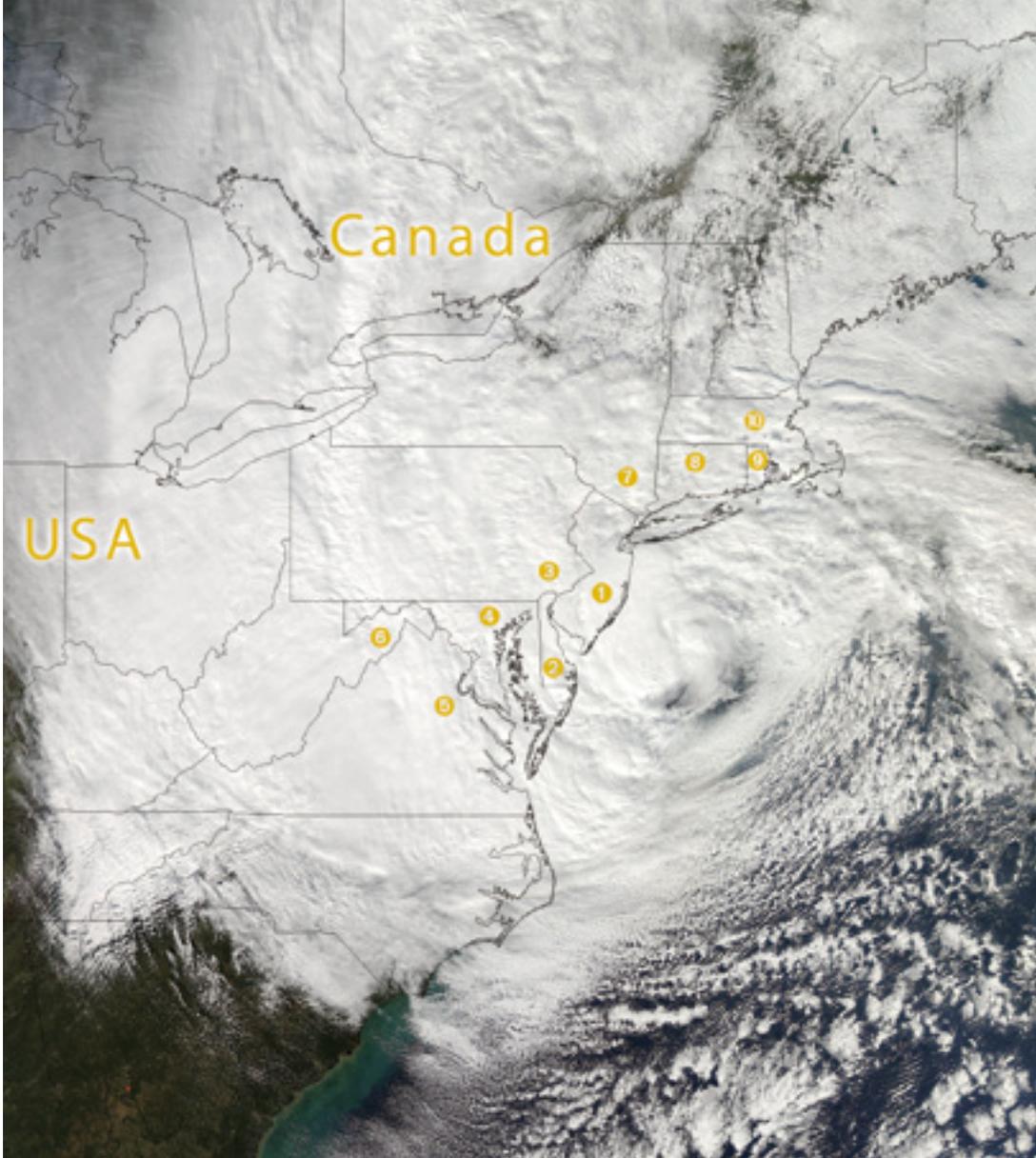
Le vendredi 25 octobre au soir, c'est l'information choc : « *Perfect Storm* ». Un spécialiste de la *National Oceanic and Atmospheric Administration* (NOAA) : « *Ce sera une tempête très étendue et très sérieuse. Nous n'avons aucun précédent moderne à laquelle la comparer* ». Le plus inquiétant était dans l'alchimie : immense cyclone rencontrant un front polaire – d'où le label « *Frankenstorm* ». Il me revint un entretien avec James Ellson, en charge de l'anti-terrorisme à New York avant 2001 : « *Le problème majeur de New York, ce n'est pas un acte terroriste, c'est un cyclone de catégorie 3* ». Il me revint la remarque de l'amiral Thad Allen sur Katrina : « *Ce n'était pas un cyclone mais une arme de destruction massive, sans dimension criminelle* ».

Questions : Quelle est la préparation des centres d'expertise, des dirigeants, des organismes d'intervention, des centres de crise, aux situations de « *perfect disasters* » ? Quelles surprises ont été rencontrées lors de cet épisode ? Quels enseignements pour l'avenir ?

1. *Federal Emergency Management Agency*, « Agence fédérale des situations d'urgence », l'organisme gouvernemental chargé des grandes catastrophes naturelles.

2. Comme nous avons pu le faire sur Katrina : Xavier Guilhou (XAG), Patrick Lagadec (École polytechnique), Erwan Lagadec (Harvard University) : *Les crises hors cadres et les grands réseaux vitaux – Katrina. Faits marquants, pistes de réflexion*. EDF, Direction des risques groupe, avril 2006, http://www.patricklagadec.net/fr/pdf/EDF_Katrina_Rex_Faits_marquants.pdf

3. <http://www.whitehouse.gov/blog/2012/10/26/monitoring-hurricane-sandy>



- 1 New Jersey
- 2 Delaware
- 3 Pennsylvanie
- 4 Maryland
- 5 Virginie
- 6 Virgine-Occidentale
- 7 New York
- 8 Connecticut
- 9 Rhode Island
- 10 Massachusetts

Image prise le 29 octobre 2012 à 18 h 20, par l'appareil Modis du satellite Aqua (Nasa).

Photo Nasa Earth Observatory

– Question : *Quel sera l'impact sur les élections, Monsieur ?*

– Le Président : *À cette heure, ce n'est pas ce qui me préoccupe. Ce qui me préoccupe, c'est l'impact sur les familles, c'est l'impact sur les secouristes [...] sur notre économie.* »⁴

Lors d'un premier *debriefing* à chaud sur CNN, le 30 octobre, le général Honoré – grande figure inventive et respectée du drame de *Katrina* – se faisait déjà l'écho des progrès manifestes réalisés depuis 2005 :

« *Je pense que de nombreuses leçons tirées de Katrina ont été appliquées alors que cet ouragan arrivait. Notamment l'évacuation précoce de la population vulnérable.* »⁵

On notera que le président Obama a désormais mis la barre très haut, alors que le désastre du pilotage de *Katrina* par G.W. Bush et la Fema de M. Brown laissaient à chacun une marge très confortable d'incompétence. Il va

désormais devenir politiquement suicidaire de ne pas répondre de façon remarquable.

Questions :

Comment la Maison-Blanche a-t-elle opéré, s'est-elle organisée ? Comment la Fema a-t-elle pu faire montre d'une si forte compétence ?

Comment disposer d'une force de frappe à la mesure des défis des mégachocs, au moment où les budgets sont sérieusement réduits ?

D'autres retours d'expérience sont encore à conduire sur les préparations des grands réseaux vitaux (énergie, télécommunications, transports, approvisionnement en nourriture, etc.).

Question à nouveau rencontrée ici : Comment faire pour mieux aider les populations – surtout les plus démunies – à se mettre à l'abri ?

Le temps de l'urgence

Le vent était prévu. La submersion marine aussi. Sans doute la question des incendies urbains beaucoup moins. Ce qui frappe bien entendu, c'est l'échelle du problème posé, avec un cyclone de 1 600 km de diamètre. Tout cela reste à étudier.

On notera une inflexion importante dans la tonalité des messages officiels, bien plus orientés vers le travail avec les populations que vers un *Command and Control* comme principe unique d'intervention. Ce fut, comme on vient de le mentionner, la tonalité du message de Barack Obama, avant même l'arrivée du cyclone. Je fus aussi extrêmement intéressé par l'interview du général Honoré, sur ce thème. En 2005, il fulminait sur le thème que, pour répondre à *Katrina*, on n'avait pas besoin de fusils d'assaut, mais d'autocars.⁶ Il enfonce le clou sur CNN au moment de l'arrivée de Sandy :

4. <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2012/10/29/remarks-president-hurricane-sandy>

5. CNN, 30 octobre 2012, <http://transcripts.cnn.com/TRANSCRIPTS/1210/30/ampr.01.html>

6. Patrick Lagadec : « *Public self-preparedness* », entretien avec le général Honoré, *Commanding Officer Joint Task Force, Katrina*, auteur de *Survival*, 2009, *Crisis Response Journal*, Vol. 5, Issue 2, May 2009, (p. 64) ; http://www.patricklagadec.net/fr/pdf/064_crj5_3_unknown.pdf

« Par construction, il s'agit d'une situation qui va dépasser les capacités des autorités locales. Donc, des gens devront attendre pour recevoir des secours [...]. C'est pourquoi nous encourageons les voisins à prendre soin de leurs voisins, jusqu'à l'arrivée des équipes de secours. Parce que cette mobilisation de proximité sauvera plus de vies que les équipes d'urgence ne pourront le faire.

– Ch. Amanpour⁷ : C'est vraiment intéressant ce que vous dites là, parce que de nombreux officiels diront aux gens de ne pas intervenir, et barreront les accès. Quel est votre conseil aux maires, aux policiers locaux ?

– Gén. Honoré : De permettre aux gens de se déplacer et d'aller s'occuper de leurs voisins. Ils veulent tous sortir leurs fusils. Ils doivent mettre leurs damnés fusils de côté et autoriser les gens à aller s'occuper de leurs familles et de leurs amis [...]. Si on ferme les villes, on perd l'un des facteurs les plus précieux dont on dispose – la population elle-même. »⁸

On a vu aussi une étonnante démonstration de travail bipartisan, avec le gouverneur du New Jersey, Chris Christie, pilier du parti républicain, louer l'action du Président – à une semaine de l'élection présidentielle : « La réponse du gouvernement fédéral a été remarquable. J'étais à nouveau au téléphone à minuit la nuit dernière avec le président lui-même. Il a accéléré la déclaration du New Jersey en état de catastrophe. Je dois dire que le gouvernement, le président lui-même, l'administrateur de la Fema, Craig Fugate, ont été exceptionnels à notre égard jusqu'à présent. Nous sommes en coopération remarquable avec eux, et je tiens à remercier le Président personnellement pour son implication personnelle. »⁸

On notera par ailleurs l'importance toute nouvelle de l'utilisation des réseaux sociaux par les autorités :

Reuters : « L'ouragan Sandy a frappé la côte atlantique américaine, lundi soir, privant d'électricité et de connexions Internet des millions d'habitants, qui se sont tournés vers Twitter comme substitut des réseaux d'information, mais aussi de la ligne d'urgence 911. Le réseau a fonctionné à plein régime toute la nuit, alors même que la plupart des sites étaient



Photo: Ross Tweed via Flickr

hors-service, et des pans entiers de Manhattan plongés dans le noir. [...] Alors que l'ouragan a frappé l'une des régions les plus connectées du pays, les agences de presse ont également profité des utilisateurs de smartphones qui, transformés en reporters, ont relaté les marées montantes, les zones inondées et les incendies sur chaque zone. [...] »⁹

Questions : Ne faudrait-il pas ausculter les diverses facettes de la réponse, en cernant prioritairement les plus grandes surprises, les meilleures initiatives et trouvailles ? À partir de nombreux points d'entrée : organismes fédéraux, nationaux, locaux ; cas spécifiques de New York, et du New Jersey ; grands réseaux vitaux ; ONG ; initiatives et difficultés au plus bas de l'échelle. Et regarder spécifiquement comment Twitter est passé du statut de domaine marginal d'agitation de groupes annexes à celui de transformateur stratégique de l'information, de l'opérationnel, de la communication et du pilotage.

Cicatrices

Les nouvelles des fronts restent préoccupantes : problèmes de transport, problème d'approvisionnement en carburants, en nourriture, électricité toujours non rétablie dans certains quartiers, et problème massif de relogement pour des dizaines de milliers de personnes, alors qu'une tempête est annoncée, avec une brutale chute des températures. Le président Obama a bien souligné qu'il inscrivait son aide aux sinistrés dans la durée. Le dossier risque d'être particulièrement lourd. En matière de catastrophe, les « secondes vagues » ont toujours le potentiel d'être extrêmement déstabilisantes.

Questions : Ne serait-il pas nécessaire de s'arrêter avec grande attention sur les conditions de reconstruction et de redémarrage

de zones aussi denses, aussi impactées, et dans des contextes de crise économique grave et durable, de fragilisation des populations démunies, de limitation des budgets publics, de limitation des capacités des assurances, et de répétitions inédites de catastrophes s'additionnant sur de mêmes zones d'impact ?

Mégachocs

Il est encore trop tôt pour avoir la juste mesure du phénomène Sandy. Il pourrait y avoir des surprises décalées. Mais Sandy n'a pas provoqué de décrochage massif d'un territoire aussi dense et critique pour l'économie américaine et mondiale. On a cependant déjà enregistré des problèmes importants sur les centres de traitement de données, avec des effets sur l'Internet mondial.¹⁰

Questions : Quels facteurs ont permis d'éviter des effets de décrochages globaux ? Disposait-on de larges marges de sécurité, ou bien ces marges étaient-elles réduites ? Y a-t-il eu des amorces d'effets globaux à étudier ? Certaines initiatives ont-elles permis d'éviter ce type d'effet ?

Si l'on perçoit le risque d'entrée dans ces territoires de décrochages profonds, comment opérer ? Comment informer ? Toute erreur de posture initiale sera ici très difficile à corriger, mais les repères manquent cruellement. L'expérience Sandy pourrait donner quelques points de réflexion utiles. C'est probablement sur ces dimensions qu'un retour d'expérience stratégique serait le plus nécessaire. Comment se préparer à des effets de complexité transformant profondément les dynamiques de catastrophes telles que nous les connaissons ? Ne laissons pas passer l'épisode de Sandy. ■

5 novembre 2012

Le dernier livre de Patrick Lagadec



7. Christiane Amanpour, responsable des correspondants internationaux de CNN, journaliste vedette de CNN.

8. CNN, 30 octobre 2012, *ibidem*.

9. Reuters, Gerry Shih, Jennifer Ablan et Salmon Felix, 31 octobre 2012 ; traduit par Marc Lerchs, Centre de crise provincial du Brabant wallon (@Centre_Crise_BW).

10. HCFDC, *La lettre de la défense civile*, 2 novembre 2012, https://www.hcfdc.org/securise/lettre_dc_imprimable/nws1_121102.pdf.