

Les Exercices de crise Pour des ruptures créatrices

Les dirigeants, les responsables de sécurité, et nombre d'acteurs situés de façon très diversifiée au sein de nos sociétés complexes, vont vivre une période passionnante en matière d'exercice de crise.

Traditionnellement, l'objet des exercices était relativement simple et délimité : tester la réactivité des entités en charge des urgences, vérifier la disponibilité et la bonne utilisation des moyens techniques, entraîner des cellules à traiter une masse importante de données, exercer des dirigeants à la conduite de Postes de Commandement et à observer les schémas d'organisation prévus. Ces opérations étaient plutôt réservées à des responsables et des spécialistes, et focalisées sur des vérifications de capacités logistiques - ce qui, certes, exigeait des capacités de coordination afin de garantir la meilleure efficacité à l'action de cellules distinctes. Plus récemment, on a ajouté à ces exercices la dimension "communication" avec intégration de services spécialisés et entraînement des responsables à répondre aux sollicitations de la presse. Fondamentalement, il s'agissait de s'assurer qu'un système était en mesure de répondre comme prévu aux situations accidentelles. Ces situations étaient largement codifiées, et les réponses à y apporter également pré-établies. L'exercice s'inscrivait finalement dans une logique d'audit de conformité.

Cette perspective a eu et conserve un intérêt indéniable : il est important de vérifier, de tester, de développer les capacités de réactions techniques en situation délicate. Il faudra donc continuer à organiser, conduire, auditer des exercices - et ce de façon régulière.

Mais d'autres logiques sont à introduire aujourd'hui dans la préparation de nos systèmes aux situations inhabituelles.

Crises : de nouveaux contextes

Pour le comprendre, il suffit de considérer les nouveaux théâtres d'opérations sur lesquels il va nous falloir opérer collectivement désormais.

Les grands retours d'expérience sur des crises réelles - Three Mile Island pour le nucléaire (rapport Kemeny, 1979), Crise de la Vache Folle (rapport Phillips¹, Octobre 2000), Tempêtes de fin 1999 (rapport Sanson², 2000) - comme les réflexions générales sur les défis nouveaux posés par ces situations, mettent régulièrement l'accent sur les points suivants:

- Les nouveaux théâtres d'opérations sont marqués par l'imbrication de réseaux vitaux

¹ Lord Phillips of Worth Matravers, Mrs June Bridgeman, CB, Professor Malcom Ferguson-Smith, FRS : The BSE Inquiry, House of Commons, London, HMSO, October 2000. Voir notamment l'étude de ce rapport par Patrick Lagadec : Le retour d'expérience, théorie et pratique, Le Rapport Phillips, Cahier du GIS Risques Collectifs et Situations de crise, juillet 2001 (, MSH-Alpes, BP 47,38040 Grenoble).

² "Évaluation des dispositifs de secours et d'intervention mis en œuvre à l'occasion des tempêtes des 26 et 28 décembre 1999", Rapport d'étude de la mission interministérielle, juillet 2000.

imbriqués, d'interdépendances étroites, qui conduisent à des mises en résonance autrement plus amples que par le passé ;

► L'importance des représentations, visions, conceptions, croyances des acteurs : ce sont là des facteurs bien plus décisifs que les simples dispositifs techniques et logistiques ;

► L'importance des facteurs humains et organisationnels : le point clé n'est pas seulement la coordination de grands territoires, mais les capacités collectives d'anticipation et de collaboration créative (entre entités diverses et même au sein des grandes entités) - par-delà les problèmes de frontières administratives, ou d'expertise ;

► L'importance du facteur surprise, des problèmes non conventionnels: cela exige des aptitudes collectives au questionnement, et non simplement la capacité à puiser de façon réflexe dans un stock de réponses codifiées ;

► La longue durée : les questions d'urgence immédiate ne sont plus qu'un temps de la crise, probablement le moins délicat, même si tout échec lors de cette première phase est très pénalisant ; et le long terme fait irruption très en amont dans la crise - dès la phase de l'urgence;

► L'explosion du nombre des acteurs : les cercles généralement considérés dans les dispositifs de réponse ne sont qu'une bien faible partie des acteurs impliqués ou à impliquer (que l'on songe aux grands réseaux d'alimentation qui ne sont pas spontanément inclus dans la logique Orsec) ;

► Le surgissement d'incertitudes, ou plus exactement d'inconnues résistantes : elles vont rapidement rendre impuissants, et même contre-productifs, les schémas de réponse d'abord fondés sur des réponses fermées qu'il s'agirait tout au plus de "communiquer" aux impliqués ;

► La nécessité de travailler avec les acteurs : cela appelle des aptitudes s'opposant assez radicalement aux schémas de fermeture qui ont souvent eu cours en matière d'urgence. C'est dans ce registre que s'inscrivent les exigences de communication ; ce ne sont pas là de simples gesticulations devant les caméras : il s'agit de savoir créer du lien, pour des représentations et des capacités collectives permettant une sortie de crise positive - alors que les questions de confiance/défiance seront au cœur de toute la dynamique de succès ou d'échec ;

► La nécessité de disposer de lieux de réflexion stratégique, en recul, mais non "secrets", permettant d'anticiper, de prendre en compte les surprises, et d'apporter des réponses créatives aux configurations qui se présentent ;

► L'obligation d'un autre rapport aux victimes et aux impliqués, qui doit conduire à des comportements globalement plus ouverts et plus attentionnés.

Or, nos organisations sont inscrites dans des logiques éloignées de ces repères; et c'est bien l'écart entre les logiques de préparation et les exigences à satisfaire qui appelle démarche de progrès :

► L'accent est mis, dans une très large mesure, sur les outils et les dispositifs (non sur les facteurs culturels, organisationnels et humains) ;

► Les problèmes sont d'abord pensés en fonction de cadres d'hypothèses stables, sans grand facteur de surprise ;

► Les dispositifs sont d'abord pensés comme devant procurer des moyens opérationnels de réaction rapide ;

► L'organisation ORSEC est d'abord centrée sur un certain nombre d'acteurs publics proches de l'urgence et fait peu de place aux larges mises en réseau ;

► La réflexion en recul (mise en forme pour exploitation opérationnelle sous la forme de tableaux de bord stratégique), qui permettrait des communications efficaces entre points clés des différentes entités, reste limitée. De ce fait, les communications entre entités restent insuffisantes, tardives, et non pro actives ; et quand on veut corriger ce défaut, la tendance est de saturer les réseaux avec des informations qui se révèlent de seconde importance ;

► Les incertitudes actuelles sur les compétences effectivement reconnues par les acteurs à l'échelon de la Zone, les difficultés à établir les interfaces voulus, et à préparer des synthèses pour l'échelon national et pour l'échelon gouvernemental, sont autant de facteurs qui transforment rapidement la complexité organisationnelle en tour de Babel dès lors qu'il y a défis non conventionnels et multifformes.

Exercices : des enrichissements à construire

L'expérience a mis en évidence un certain nombre d'exigences en matière d'exercice :

- L'importance cruciale d'une implication forte, directe, personnelle au plus haut niveau des organisations : c'est bien à ces niveaux que les trajectoires majeures seront imprimées ;
- La nécessité de sortir d'une pratique "négative" des exercices :
- préparer les exercices avec les acteurs - notamment externes : directeurs d'école, d'hôpitaux, de grands magasins, d'opérateurs de réseaux vitaux - pour travailler sur les thèmes qui les soucient et les stimulent le plus ;
- penser des exercices dans lesquels chaque séquence est rejouée dès lors qu'il y a échec ou grande difficulté, de façon à consolider des dynamiques positives, non des constats négatifs (conduisant d'ailleurs à des censures systématiques en matière de retour d'expérience) ;
- accompagner chaque exercice d'offres de formation ad hoc, pour que les acteurs aient, là encore, la perception forte d'être impliqués dans des démarches constructives ;
- L'importance de sortir des seules logiques de réaction à des situations se déroulant de façon extérieure, au rythme des enveloppes ouvertes par des équipes d'animation : l'expérience montre que l'on peut avancer dans les collaborations créatives inter-acteurs en demandant à ces acteurs de concevoir eux-mêmes des tranches de scénarii, d'autres équipes jouant ces scénarii et confrontant leurs logiques de réponses aux appréciations des concepteurs et à des avis d'experts. Dans les grands exercices, l'accent est à mettre sur les capacités de réaction aux grandes surprises ;
- La nécessité de dissocier, au moins dans un premier temps, ce qui relève du test de la mise en place des moyens et ce qui relève de la mise en œuvre de capacités de réflexion et d'action stratégiques ;
- L'importance de débriefings approfondis : mais cela n'est pas possible sans action beaucoup plus large de mise en condition de réussite ; sinon, en raison des erreurs observées, le débriefing ne peut que rester très timide et ne peut constituer un levier de progrès significatifs ;
- Des efforts de formation, eux aussi très diversifiés : séminaires ad hoc ; préparation spécifique des dirigeants ; préparation des "observateurs stratégiques" (la pauvreté en ce domaine est critique) ; préparation des personnes conduisant les salles de crise au service des dirigeants, etc. ;

Bref, le problème est de penser des stratégies d'ensemble de mise en condition de réussite, non simplement de satisfaire à quelques obligations rituelles en matière d'exercice. Tout en maintenant la plus grande rigueur sur les tests destinés à s'assurer que les qualités voulues sont bien satisfaites en matière de réactivité opérationnelle, l'heure est à l'ouverture positive en matière de crise: diversifier les modes d'exercices, partir d'une logique "client" et non de règles à imposer depuis un centre à l'abri de nonnes plus ou moins pertinentes, toujours lier l'exercice à une démarche d'apprentissage engagée avec les acteurs.

A cette heure, retenons trois références. La rigueur : il ne s'agit pas d'oublier les acquis, mais bien de conserver nos capacités de réaction, et donc de continuer à les tester. L'innovation collective: pour s'ajuster aux défis des vulnérabilités émergentes. La mise en cohérence : car il faut s'assurer que les efforts très diversifiés qui seront engagés sauront converger dans le développement de capacités communes.

Pour aller plus loin

Extraits...

Le rapport Sanson

"Les exercices [...] sont manifestement négligés

- Ils sont trop peu nombreux aux différents échelons. Leur organisation est laborieuse. Y participer donne lieu aux échappatoires les plus diverses.

- ▶ au niveau national, un exercice EXINAT devrait se dérouler tous les trois ans, ce qui est déjà peu. En réalité, il n'y en a qu'un tous les cinq ou six ans. Quant aux exercices zonaux, ils sont souvent joués au niveau du département, ce qui en limite l'intérêt.

- ▶ s'agissant des départements, 23% d'entre eux n'avaient organisé aucun exercice, de quelque type que ce soit, l'an dernier. (pour autant, un tel manque général constaté n'est pas nouveau: la circulaire du 20 mars 1957 du ministère de l'intérieur rappelait déjà qu'un plan ORSEC n'a de valeur que s'il a été validé par des exercices pratiques alors que 29 départements seulement à cette date en avaient organisé). La gestion du quotidien apparaît, en effet, prioritaire tandis que l'absence de financement spécifique des exercices n'incite guère à leur multiplication.

- Leur contenu est par ailleurs trop convenu. L'analyse de chacun des thèmes retenus l'an dernier par l'ensemble des préfectures montre que les risques locaux circonscrits (liés à l'implantation, par exemple, d'un tunnel ou d'un établissement classé) sont en général bien couverts. En revanche, peu d'hypothèses sont explorées en ce qui concerne des menaces plus systémiques. Même par rapport à des risques ciblés comme ceux qui étaient susceptibles d'être occasionnés par le bogue informatique du passage à l'an 2000, il a fallu une impulsion très forte au niveau gouvernemental pour que la chaîne administrative finisse par s'emparer en province de ce problème et prenne, souvent sur le tard, ces dangers au sérieux.

La pratique en matière d'exercice semble donc, en tout cas, loin de l'approche très appliquée qu'en ont les pays anglo-saxons. "

Patrick Lagadec : "Les exercices de simulation, une voie essentielle d'apprentissage".

La bonne mise en œuvre des dispositifs de crise et, plus globalement, la réponse tant individuelle que collective à une situation exceptionnelle, supposent un entraînement réitéré aux situations inhabituelles. L'expérience quotidienne, en raison de la rareté des événements aberrants (d'ailleurs liée aux progrès continus en matière de sécurité et de fiabilité) ne peut constituer le moyen privilégié d'apprentissage. A la voie de l'essai-erreur - particulièrement coûteuse, tant en termes humains qu'économiques, quand il s'agit de crise - doit se substituer celle de l'exercice de simulation.

Les exercices de simulation de crise visent naturellement à vérifier que les dispositions matérielles et les procédures d'urgence prévues fonctionnent correctement.

Mais l'expérience montre bien que les principales défaillances, en situation exceptionnelle, tiennent à des questions de comportements collectifs. C'est aussi et surtout à leur correction que doivent viser les exercices.

Au nombre des aptitudes à développer, on trouve notamment :

- la vigilance constante sur ces questions de ruptures soudaines (et non la mise à l'écart) ;

- la réaction immédiate en cas d'événement brutal (et non l'attente, voire la fuite) ;
- le décryptage précoce des situations de dérive lente ou sourde (et non l'attente de l'explosion) ;
- la prise en charge des problèmes, la mobilisation (et non l'attentisme, jusqu'à ce que l'on soit acculé à devoir s'occuper de la situation) ;
- l'appui immédiat de chacun à la structure et le suivi sans ruptures (et non l'évitement, sur la simple conviction que les autres vont la prendre en mains, ou qu'ils finiront bien par solliciter des aides s'ils en ont vraiment besoin) ;
- la capacité à éviter la disqualification immédiate par manque de préparation (outils, organisation, culture, communication médiatique, etc.) ;
- la maîtrise des remontées d'informations (en évitant de se recroqueviller dans le silence en attendant que ça éclate ; passer très rapidement, non pas toutes les informations, mais en priorité toutes les données les plus troublantes) ;
- l'aptitude générale à gérer la crise dans la durée, jusqu'à son terme."

Check-list de points d'examen

1. Action réflexe du cadre de permanence

- Attitude de fond: disponibilité, écoute, vigilance, questionnement
- Réponse réflexe : capacité de déclenchement de mécanismes appropriés (et non attente passive ou affolement général)

2. Mobilisation et organisation du dispositif de crise

- Mobilisation des responsables clés : délais, accueils reçus ;
- Installation des différentes cellules: délais, réactions, structuration adéquate du dispositif
- Organisation matérielle: délai pour le fonctionnement des outils ;
- Affichage en interne et en externe de l'existence de la cellule de crise.

3. Conduite globale de la crise

- Attitudes : prise en charge, volonté de participation, détermination ;
- Aptitudes générales de conduite de crise : recherche d'information, organisation, anticipation, utilisation des ressources potentielles, travail dans la durée, etc.
- Conduite de la cellule de crise : tableau de bord, synthèses en continu, clarification des erreurs et points délicats, etc.
- Aptitudes générales en communication : préoccupation, attention à tous les publics, remontée des argumentaires de base, anticipation des problèmes inédits', suivi de la cohérence, etc.
- Aptitudes particulières sur le plan médiatique : qualité des messages, respect des horaires, traitements différenciés des médias, qualité des points de presse, etc.
- Aptitudes particulières en communication interne : Directions Générales, sites, etc.

4. Cellule Communication

- Fonctionnement: mise en place, moyens, capacité d'analyse stratégique, etc.
- Interfaces: relations voulues établies avec ses correspondants internes et externes ;
- Prestations: depuis les argumentaires de base, jusqu'aux examens des points inédits et délicats.

5. Interfaces

- Clarification du champ des organisations concernées: vers le bas, vers le haut, acteurs

- connexes et extérieurs, etc.
- Action déterminée pour établir les mêmes bases d'information (et non chacun dans sa sphère ;
 - Attitude d'ouverture constructive (et non bataille de frontières et frilosité générale) ;
 - Action déterminée pour un partage des rôles et responsabilités, flexible mais non flottant ;
 - Communication fréquente pour faire le point des écarts dans l'information, les analyses, les craintes ;
 - Anticipation des problèmes de systèmes : complexité, conflits ;
 - Valorisation des autres acteurs ;
 - Qualité de la remontée de l'information ; du partage des informations.

6. Direction de la crise

- La cellule opérationnelle a-t-elle été réellement dirigée ?
- Y a-t-il eu implication réelle d'un haut responsable?
- A-t-il pu recevoir des synthèses précises, et non de simples récits décousus et confus? Sur les aspects techniques (que se passe-t-il ?) comme de communication (qui a déjà dit quoi et à qui ?) ;
- L'a-t-on clairement averti des points faibles, des doutes, des erreurs déjà commises ?
- Positionnements : initiaux, dans la durée, en cas de dérive potentielle plus grave, valeurs.

7. Conclusions opérationnelles

- modification du plan de crise ;
- perspectives et priorités d'apprentissage.

Patrick Lagadec
Directeur de Recherche, Ecole Polytechnique Paris
Membre du Comité Scientifique de l'IEC