

“ *La définition que je donne du risque majeur, c’est la menace sur l’Homme et son environnement direct, sur ses installations, [...] dont la gravité est telle que la société se trouve absolument dépassée par l’immensité du désastre.* ”

Haroun Tazieff

Prévenir les crises

ANALYSE Risques, crises, gouvernance.....	p. 44
ANALYSE Diplomatie préventive et parallèle	p. 50
ANALYSE Le cycle de gestion de la réponse aux désastres.....	p. 57
FOCUS Ressources	p. 62
ENTRETIEN Prévention : les bons élèves	p. 65
REPÈRES L’estimation des risques et l’alerte rapide de Thales	p. 68
REPÈRES Les risques biotechnologiques.....	p. 72
ENTRETIEN Appréhender le risque-pays.....	p. 74
REPÈRES Echec de la prévention et développement de l’assistance	p. 77

“Le feu tue,
les idées périmées aussi.”
[Foch]

“Si la réalité est inconcevable,
alors il faut forger des concepts [des
démarches] inconcevables.”
[Hegel]



← Photographie prise le 2 juin 1986 au centre de contrôle du réacteur n°1 de la centrale nucléaire de Tchernobyl, le 26 avril 1986, le jour de l'explosion de la centrale. Il s'agit du plus grave accident nucléaire du XX^{ème} siècle. (© AFP)

de sécurité et d'action d'urgence. Le réseau : les enchevêtrements des infrastructures vitales, dont nous sommes de plus en plus dépendants à l'échelle nationale et internationale, donnent à tout dysfonctionnement local une caisse de résonance inédite. Dans le sillage de l'après 11 septembre, la réflexion sur les réseaux est certainement la plus avancée. Le thème des « infrastructures critiques » (énergie, eau, transports, systèmes d'information, systèmes bancaires, systèmes de santé publique, etc.) fait l'objet d'une attention soutenue. La question avait d'ailleurs été ouverte dès 1997-1998, par un comité mis en place par le président Clinton :

«La prolifération et l'intégration rapides des systèmes de télécommunication et des systèmes informatiques ont lié les infrastructures les unes aux autres pour parvenir à un réseau complexe d'interdépendances. Ces liens ont créé de nouvelles dimensions de vulnérabilités qui, quand elles sont combinées avec une constellation inédite de menaces, induisent des risques sans précédents pour la sécurité nationale. [...] Nous devons apprendre à négocier une nouvelle géographie, dans laquelle les frontières ne sont plus pertinentes, les distances n'ont plus de signification, dans laquelle un ennemi peut porter atteinte à des systèmes vitaux sans s'attaquer à notre système de défense militaire. La Défense nationale n'est plus du ressort exclusif de l'exécutif, et la sécurité économique échappe à la seule sphère des affaires» (1)

Pour l'heure, le défi le plus aigu est celui de l'inconcevable. Le rapport de la Commission sur le 11 septembre, aux Etats-Unis, clarifie bien le défi : le fossé existant entre les menaces hors cadre et les compétences classiques dont nous disposons : «Nous pensons que les attentats du 11 septembre ont révélé quatre types d'échecs : un échec de l'imagination, mais aussi un échec de politique, de moyens et de gestion» (p. 395) (2).

Et il ne faut pas faire du terrorisme le seul sujet de préoccupation en matière de sécurité collective. Que l'on songe au phénomène du SRAS (2003), combinaison puissante du virus inconnu et du jet ; au black-out électrique qui affecta le quart nord-est de l'Amérique du Nord le 14 août 2003 ; au black-out qui, peu après, plongea l'Italie dans le noir (28 septembre 2003) ; aux 15 000 morts de la canicule 2003 en France ; à la tragédie d'AZF à Toulouse (2001) ; aux alertes informatiques majeures que l'on a connues à travers le monde ; ou aux turbulences causées par l'encéphalopathie spongiforme bovine.

Ce n'est pas tant tel ou tel front d'incertitude qui pose problème, mais la plongée dans un univers déroutant.

Des défis à repenser

Il est d'usage de dresser la liste des risques et de clarifier pour chacun d'eux les menaces, les réponses possibles. Mais l'essentiel de la difficulté n'est pas dans la nature spécifique de tel ou tel risque ; le défi tient à cinq principales lignes de faille génériques. La discontinuité : les menaces s'inscrivent désormais dans des univers instables, aux frontières mal définies, dans lesquels les moyennes, les régularités statistiques, les enseignements historiques ne sont plus des points d'ancrage suffisants, voire

pertinents. Le point aberrant, la singularité, l'exceptionnel deviennent dominants. L'ignorance : nous avons coutume d'interroger l'expertise avant de décider, puis d'informer. Désormais, l'expert est rapidement hors du champ de validité de ses modèles. Qu'il s'agisse de vache folle, de SRAS ou de résistance des tours jumelles, à chaque fois l'expertise s'est retrouvée démunie, au moins pour répondre dans le temps de la décision.

Les effets domino massifs, contagion à haute vitesse, effets erratiques : nous avons coutume d'intervenir en urgence sur des accidents délimités, nous découvrons les effets de contagions massifs, ultra rapides, et géographiquement dispersés.

Les informations submergeantes, Larsen médiatique : les sources d'information sont d'emblée innombrables ; la mise en réseau médiatique mondial est instantanée dès lors qu'il y a forte incertitude et inquiétude possible.

La dynamique de déstructuration, avec perte de sens, perte de référence : chacun des phénomènes identifiés se combinant, ce qui était le socle de connaissance, de prise sur le monde, paraît sujet à caution, voire faux ou annihilé. Ainsi de cette barrière des espèces pour les questions de santé. Ou de la perte des caractéristiques d'un climat tempéré. Ou du fait qu'un attaquant s'inscrive avec résolution dans une logique de mort – ce qui anéantit le fondement des techniques de négociation, à savoir que l'on négocie avec quelqu'un qui tient à la vie. Dès lors que «l'on joue à un autre jeu», nos modes d'action, de prise de parole, nos postures, sont d'emblée mises à mal.

“Ce n'est pas tant tel ou tel front d'incertitude qui pose problème, mais la plongée dans un univers déroutant.”

(1) President's Commission on Critical Infrastructure Protection, Critical Foundations, Protecting America's Infrastructures, Washington D.C., 1998, p. ix.

(2) 11 septembre, Rapport de la Commission d'enquête, Rapport final de la Commission nationale sur les attaques terroristes contre les Etats-Unis, Préface de François Heisbourg, Edition des Equateurs, Paris, 2004.



analyse

Risques, crises et gouvernance (nouvelles frontières, nouvelles postures)

Par Patrick Lagadec, directeur de recherche à L'École Polytechnique (laboratoire d'Econométrie), membre de l'Académie des Technologies de France, co-fondateur de l'European Crisis Management Academy.

En son temps, j'ai souligné qu'il fallait se saisir de l'enjeu des risques majeurs, qui appelaient de nouveaux paradigmes, de nouvelles pratiques. Aujourd'hui, le même type de saut intellectuel, opérationnel, et de gouvernance est à opérer - avec des défis et des écarts bien plus imposants encore.

Un autre univers

Deux points d'entrée s'imposent dans les réflexions actuelles : l'impensable et le réseau. L'impensable : les chocs naissent et se propagent de plus en plus en dehors des épures bien délimitées, connues, domestiquées qui, jusqu'à présent, retenaient l'attention des travaux

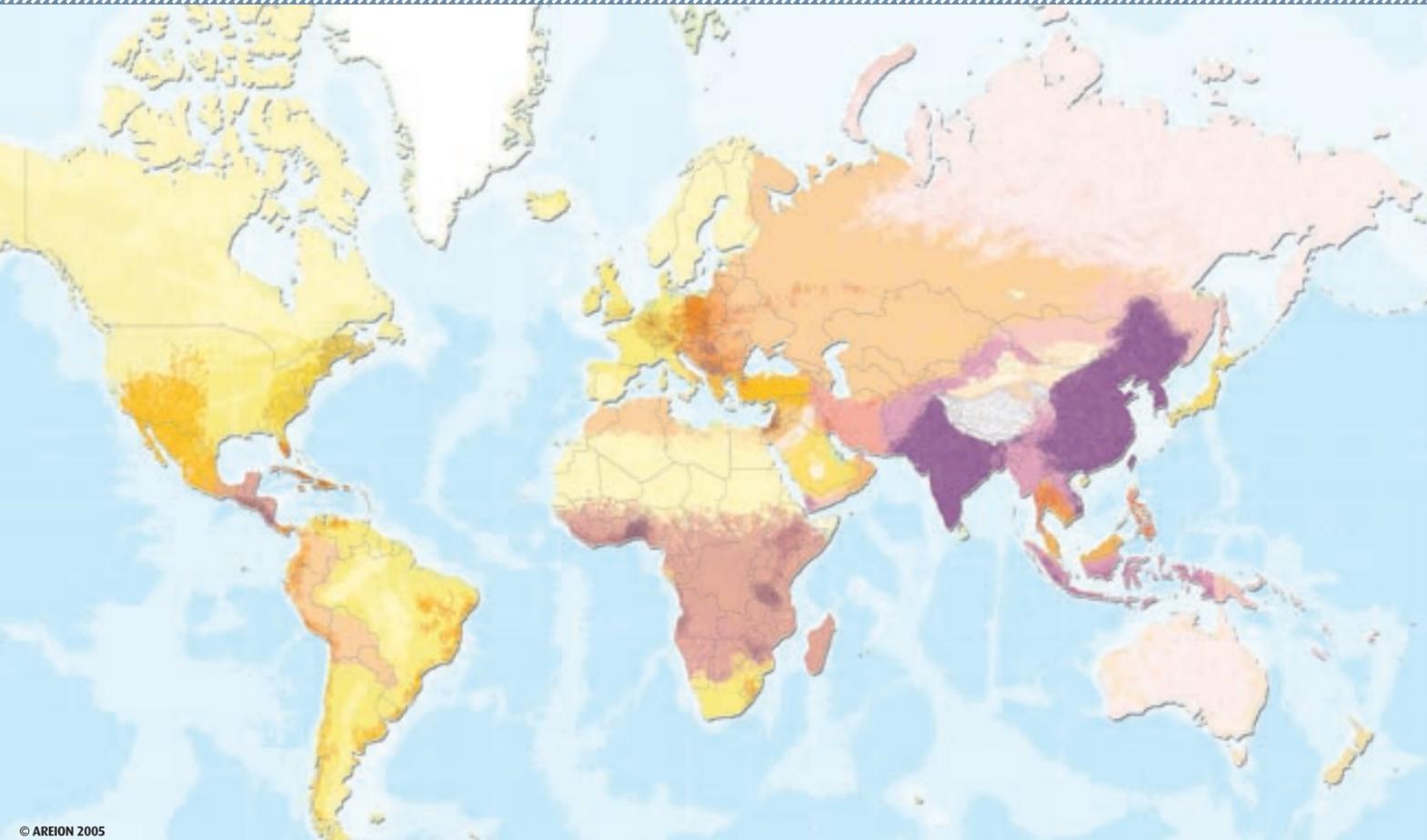


→ Formation cyclonique photographiée par un satellite de la NASA. Les risques météorologiques demeurent encore largement imprévisibles, malgré les efforts déployés pour anticiper leurs effets. (© NASA)

→ Les réfugiés d'un village se précipitent vers un hélicoptère de l'armée américaine qui leur apporte de l'eau et des vivres, à 170 km au sud-ouest de Banda Aceh sur l'île de Sumatra (Indonésie), quelques jours après le terrible tsunami de décembre 2004. (©AFP)

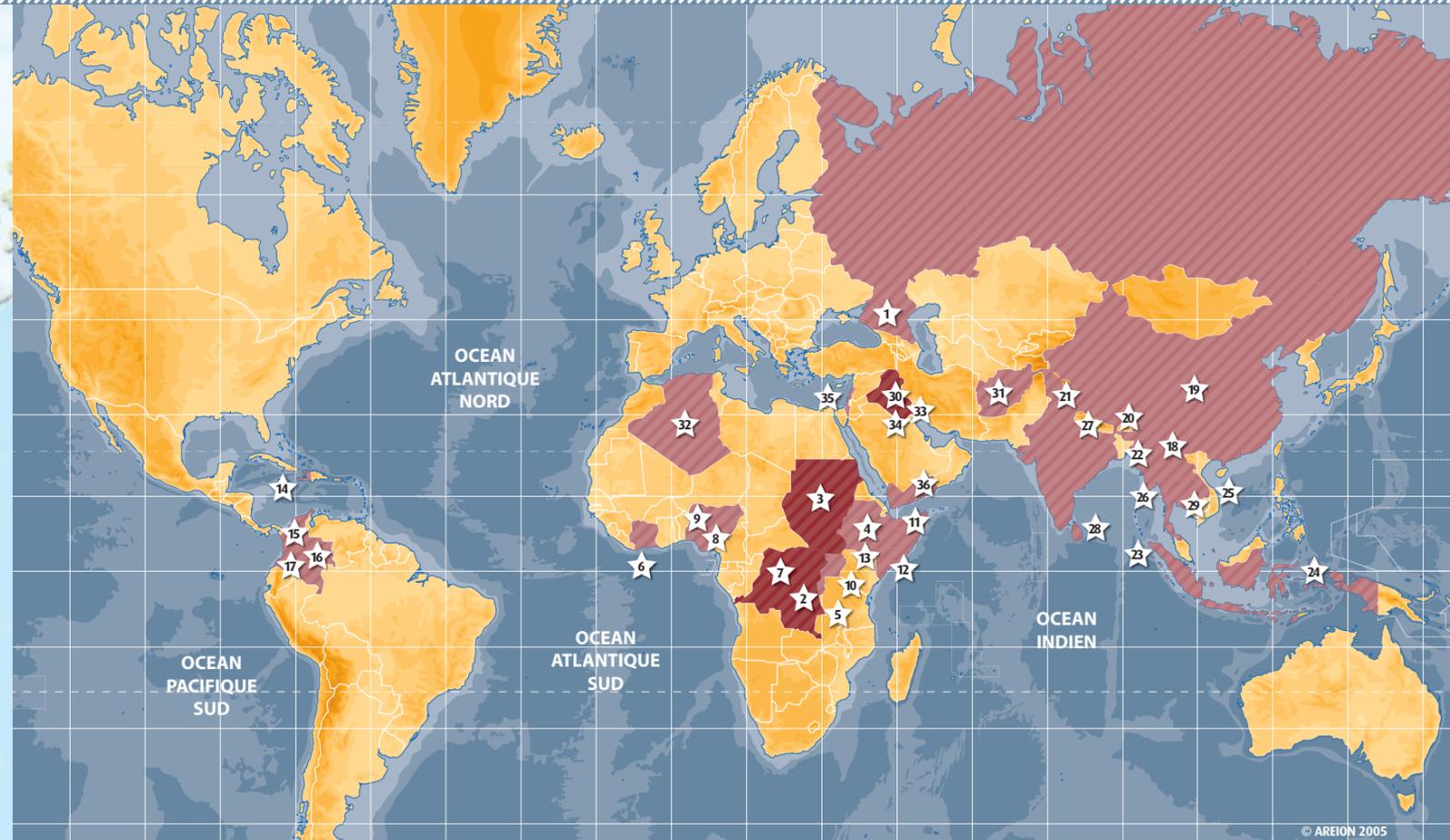
[Vulnérabilité de la population mondiale]

Source : d'après Pascal Peduzzi, GRID.

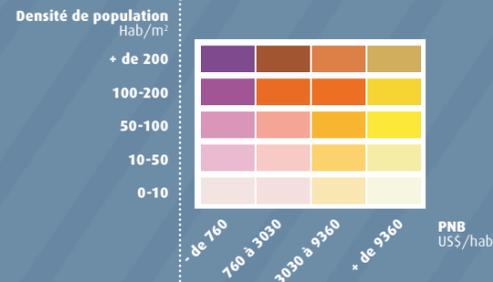


[Les conflits de haute intensité dans le monde en 2004]

Source : HIIK, *Konfliktbarometer 2004 - Globales Konfliktpanorama*.



LÉGENDE



NOTE

Les experts du **GRID** (base de données sur les ressources mondiales de l'ONU) ont élaboré un ensemble de méthodes permettant une surveillance active de la planète en vue d'une alerte rapide (early warning). Cette veille passe notamment par l'élaboration d'un système d'information géographique (SIG) fondé sur la quantification des concepts de risque et de vulnérabilité. Les zones les plus vulnérables potentialisent les conséquences dramatiques lors de la survenue de catastrophes naturelles.

Alors que les catastrophes y ont des conséquences durables et terribles pour les populations (VIH, guerres, désertification, etc.), l'Afrique apparaît bien moins vulnérable que l'Asie, exceptée la région du Nigeria et l'Afrique du Nord où les densités de population sont plus importantes. L'Asie (Chine, Inde, Indonésie notamment) apparaît comme la région vulnérable par excellence en raison de très fortes densités de population et de la faible richesse des pays (PNB). Le désert de Gobi et les steppes d'Asie sont peu vulnérables, car bien que très pauvres, elles sont peu peuplées. Mais immédiatement situées au contact de régions très peuplées et vulnérables, elles pourraient bien finir par composer des fronts pionniers. Il en va de même pour les forêts tropicales humides d'Afrique et d'Amérique latine, où les populations sont encore très peu denses.

S.C. - CAPRI

Europe - Crise sérieuse

- ★ Russie (Tchétchénie) - Sécession

Afrique - Guerre

- ★ RD Congo (rebelles) - Pouvoir national, ressources
- ★ Soudan - Domination régionale

Afrique - Crise sérieuse

- ★ Ethiopie (Anyuak - Nuer) - Domination régionale
- ★ Burundi (Hutu) - Pouvoir national
- ★ Côte d'Ivoire (Rébellion) - Pouvoir national
- ★ RD Congo (Hema - Lendu) - Domination régionale
- ★ Nigeria (Chrétiens-Musulmans) - Idéologie / Système
- ★ Nigeria (Delta du Niger - Ijaw) - Ressources
- ★ Rwanda (Hutu) - Pouvoir national
- ★ Somalie (Somaliland) - Sécession

Amerique - Crise sérieuse

- ★ Haïti (Opposition) - Pouvoir national
- ★ Colombie (ELN) - Pouvoir national, idéologie, système
- ★ Colombie (FARC) - Pouvoir national, idéologie, système
- ★ Colombie (paramilitaires) - Domination régionale, système

Asie et Océanie - Crise sérieuse

- ★ Bouthan (séparatiste indien) - Territoire
- ★ Chine (Hui) - autres
- ★ Inde (Assam) - Sécession, ressources
- ★ Inde (Cachemire) - Sécession
- ★ Inde (Nagaland) - Sécession, domination régionale
- ★ Indonésie (Aceh) - Sécession, ressources
- ★ Indonésie (Moluques) - Domination régionale

- ★ Indonésie (Moluques) - Domination régionale

- ★ Laos (LCMD, CIDL) - Idéologie / Système

- ★ Myanmar (minorités) - Sécession

- ★ Népal (Maoïstes) - Idéologie, système, pouvoir national

- ★ Sri Lanka (LTTE) - Domination régionale

- ★ Thaïlande (zones frontalières du Sud) - Sécession

Extrême et Moyen-Orient - Guerre

- ★ Irak (Rébellion) - Pouvoir national, idéologie, système

Extrême et Moyen-Orient - Crise sérieuse

- ★ Afghanistan (Taliban) - Domination régionale, pouvoir national
- ★ Algérie (Islamistes) - Pouvoir national, idéologie, système
- ★ Irak (Groupe d'al-Sadr) - Idéologie/Système
- ★ Irak (CPA Résistance) - Idéologie / Système, ressources
- ★ Israël (Palestine) - Autonomie, Idéologie / Système, ressources
- ★ Yemen (Islamistes) - Pouvoir national



← Vue des ruines du terminal routier de Galle (125 km au sud de la capitale Colombo), le 27 décembre 2004, peu après que le tsunami ait déferlé sur les côtes du Sri Lanka. (© AFP)

cadres structurants, provoque des effets de déstabilisation, profondément destructurants, chez qui n'a pas été préparé. Il faut y insister lourdement : c'est cela qui, fondamentalement, produit des logiques d'action, ou d'inaction, consternantes. Et, souvent, des refus de préparation au plus haut niveau.

Des dynamiques créatrices à impulser

Le travail à accomplir est immense, retenons ici quelques clés d'entrée.

- Une forte implication des plus hauts niveaux : c'est là le point crucial. S'il y a mise en question des visions, des conduites stratégiques, rien ne peut être gagné sans prise en charge exemplaire au plus haut niveau de toute institution.
- Une redéfinition des logiques d'action : il faut passer de plans spécifiques à l'appropriation de principes d'action combinant la capacité à se poser des questions hors cadre en situation non conventionnelle et la mise en maillage élargi des ressources, des partenariats publics-privés, publics-ONG, transnationaux, trans-sectoriels.
- Des Forces de Réflexion Rapide : il faut pouvoir disposer, auprès des dirigeants, de personnes rompues aux univers de crises et de ruptures, aptes à se mettre en recul et en réseaux dès lors que l'on se trouve en situation délicate. Cela pour contrer notamment les pathologies les plus graves qui vont de pair avec les nouvelles formes de crise : le blocage de la réflexion (« En crise, on n'a pas le temps de réfléchir ») ; la tendance à la « bunkerisation », chacun se repliant sur son alvéole ; le traitement purement technique des problèmes, sans examen des postures ; et surtout, la course aveugle aux options les plus contre-productives.
- Une société civile remise dans la boucle : les chocs qui iront de pair avec les nouveaux univers du risque exigeront des modes de fonctionnement qui ne pourront plus reposer sur nos visions d'un Etat apportant les solutions à des groupes humains inertes ou

“ Sur tous les fronts (intellectuel, managérial, de gouvernance, psychologique) il nous faut désormais acquérir les compétences et les ouvertures qu'impliquent les nouveaux enjeux de sécurité. ”

“ Evitons de prêter la main aux terroristes ou aux défaitistes, qui triompheraient s'ils parvenaient à graver dans nos esprits, en lieu et place de « Freedom », cet autre mot si proche et pourtant si funeste, qui signerait leur victoire : « Feardom » ”

- anesthésiés à coup de « communication de crise » médiatique.
- Des initiatives hardies : ainsi après les attaques à l'anthrax de 2001 aux Etats-Unis, et les milliers d'alertes en Europe, j'ai suggéré aux opérateurs postaux de lancer une opération internationale de retour d'expérience et de réflexion sur des initiatives opérationnelles fortes à engager. Le Président de La Poste donna immédiatement son accord et en 2002, des représentants clés d'une trentaine d'opérateurs se réunissaient à Paris pour partager leurs expériences, leurs enseignements, et mettre en place une capacité d'alerte et d'information inter-réseaux (5).
- Formation : aussi longtemps que ces régions n'auront pas été explorées au temps de la formation initiale, il sera très difficile de mettre les questions ici discutées à l'agenda des décideurs. Trop étrangers à leur culture de référence, à leurs cadres identitaires, à leur course aux honneurs, ces sujets resteront tabous, soulèveront trop de peurs incontrôlables pour que des issues créatrices puissent être construites. Plus positivement, la grande interrogation est la suivante : de quel bagage faut-il désormais doter les futurs responsables (entre autres) pour qu'ils puissent trouver vision, équilibre, compétence, écoute, dans un monde traversé de crises

et de ruptures permanentes, non plus un monde stable dont il s'agit de « gérer » les soubresauts rares et ponctuels mais un monde dans lequel la dynamique de rupture et de crise devient structurelle ?

L'échec n'est pas une option

Sur tous les fronts – intellectuel, managérial, de gouvernance, psychologique – il nous faut désormais acquérir les compétences et les ouvertures qu'impliquent les nouveaux enjeux de sécurité. Il s'agit de se porter avec résolution sur ces nouvelles frontières, pour les mieux connaître, se doter de meilleures compétences – en vision, en logiques d'approche, en outils. Pour rester acteur de notre histoire, qui s'annonce particulièrement mouvementée.

Mais en nous gardant de vouloir vaincre la peur en nous plaçant sous sa bannière. A Philadelphie, berceau de la Déclaration d'Indépendance des Etats-Unis d'Amérique, on peut lire sur son symbole — la Liberty Bell — : « Proclaim Liberty throughout all the land unto all the inhabitants thereof » (Leviticus 25:10). Evitons de prêter la main aux terroristes ou aux défaitistes, qui triompheraient s'ils parvenaient à graver dans nos esprits, en lieu et place de « Freedom », cet autre mot si proche et pourtant si funeste, qui signerait leur victoire : « Feardom » ❖

Patrick Lagadec

(5) Patrick Lagadec et Erwann Michel-Kerjan : « Meeting the Challenge of Interdependent Critical Networks under Threats: The Paris Initiative – Anthrax and Beyond ». Ecole Polytechnique, Laboratoire d'Econométrie, Cahier n° 2004-014. Voir aussi le numéro spécial du Journal of Contingencies and Crisis Management, consacré à cette initiative, Patrick Lagadec et Uriel Rosenthal.

Un cultivateur travaille dans un champ de maïs le 28 juillet 1976, tout près d'un panneau signalant que la zone est polluée par la dioxine qui s'est échappée de l'usine de Icmesa (Seveso, Sicile) et a tué de nombreux animaux et infecté les récoltes. (© AFP)



Des barrières à franchir

Ici aussi trois principales lignes de faille s'entrecroisent pour donner un tableau préoccupant.

- Le handicap intellectuel : ce qui relève de l'inédit, de l'exceptionnel, du non linéaire, est instinctivement rejeté. Comme si nous étions restés les disciples des naturalistes du XVIIIe siècle : « Des causes dont l'effet est rare, violent et subit ne doivent pas nous toucher, elles ne se trouvent pas dans la marche ordinaire de la Nature ; mais des effets qui arrivent tous les jours, des mouvements qui se succèdent et se renouvellent sans interruption, des opérations constantes et toujours réitérées, ce sont là nos causes et nos raisons » (Buffon, 1749) (3).
- Le handicap managérial, comme le constate Ralph Stacey : « Au moins 90 % du contenu des manuels de management stratégique est consacré à la facette du management qui pose le moins de difficulté – conduire la machine organisationnelle selon un mode qui exclut au maximum la surprise [...]. Bien au contraire, la véritable fonction du management est de conduire les exceptions, rapidement et sous pression, quand elles surviennent de façon non prévues [...]. La véritable mission des responsables est de traiter la non prédictibilité, l'instabilité, l'irrégularité, le non sens et le désordre » (4).
- Le handicap psychologique : c'est sans doute là le plus déterminant. Se confronter à la perte de sens, à la perte des

(3) in *Théorie de la Terre* (1749), Cité par Jean Delumeau et Yves Lequin : *Les Malheurs des temps – Histoire des fléaux et des calamités en France ; Mentalités : vécu et représentations*, Larousse, Paris, 1987, p. 397.

(4) Ralf Stacey, *Strategic Management & Organisational Dynamics*, Second Edition, Pitman Publishing, London, 1996, p. XIX.