

# La catastrophe et la gestion de crise

Les nouveaux défis liés à la montée et à la multiplication des risques inspirent inévitablement une certaine perplexité. Quels sont véritablement les enjeux ? Quelles nouvelles logiques d'intervention développer ? Comment se mettre en condition de réussite ? Le terrain est certes difficile et nous ne disposons pas encore de toutes les clés ; mais déjà l'expérience nous apporte bien des enseignements qu'il est utile de mettre en forme et de partager.

New York, juillet 2001 : le maire de la ville, participe – en personne – à un exercice de crise. Un scénario sévère, de nature chimique-biologique. Rudolph Giuliani ne se contente pas de venir “ ouvrir ” ou “ conclure ” cette simulation. Il y reste deux jours, joue pleinement son rôle : celui qui serait effectivement le sien en situation réelle. Une décision est prise à l'issue des deux journées : un second exercice sera organisé. La date est retenue : 12 septembre 2001.

New York, Toulouse, Dresde, l'Aude ou le Gard... Aujourd'hui, les risques débordent de leur lit habituel. Pour les traiter, il ne suffit plus de détenir des réponses : il faut être en mesure de se poser des questions, y compris non conventionnelles. Il ne suffit plus de proclamer que l'État est là pour intervenir : chacun a sa partition à jouer, en cohérence avec les autres. Il ne suffit plus de régler des difficultés logistiques : avec les crises en émergence, l'essentiel tient aux problèmes de pilotage – mettant donc en première ligne les dirigeants.

## Risques : des franchissements de seuils

Le risque, même majeur, ne date pas d'aujourd'hui. On peut se souvenir aussi bien du tremblement de terre de Lisbonne en 1755, de l'explosion du *Mont-Blanc* chargé d'explosifs dans la baie d'Halifax en 1917, de l'inondation de 1910 à Paris. La liste des drames ayant frappé les territoires est infinie. Et pourtant, sur ce fond bien fourni, on peut tout de même discerner des sauts qui, aujourd'hui, nous contraignent à reprendre le dossier des risques et des catastrophes.

Trois points d'entrée sont à considérer :

### 1. Des risques spécifiques imposants

La catastrophe de Toulouse, le 21 septembre 2001, a tonné comme un rappel brutal : la question des risques technologiques ne peut jamais être considérée comme définitivement “ réglée ”. 10h17 : un souffle énorme balaie la moitié de la ville. 100 000 personnes, soit un toulousain sur quatre, sont victimes de la catastrophe. 35 000 logements sont endommagés, parmi lesquels 11 000 détruits ou gravement touchés.<sup>1</sup> Et le spectre des gaz toxique, qui n'ont pas été libérés mais que tout le monde avait à l'esprit, ne fait qu'alourdir l'interrogation.

### 2. Des risques de réseaux

Montréal, le 5 janvier 1998, se retrouve dans le noir. Depuis le début de la semaine, une série de pluies verglaçantes a détruit le réseau électrique du sud du Québec : peu à peu, le château de cartes s'est effondré, et le dernier fil a cédé. L'effet domino est impressionnant : perte des usines d'alimentation en eau, mise en panne des raffineries, réseau de transport largement paralysé, début de perte des réseaux de télécommunication, risques d'incendie élevés (on se chauffe avec des moyens de fortune, on s'éclaire à la bougie, et il n'y a plus d'eau). Autour, 700 municipalités sont courant. En France, les tempêtes de décembre 1999 ont illustré ce risque d'effets dominos courant le long de réseaux vitaux de plus en plus imbriqués aujourd'hui, mais fragiles.

par  
Patrick Lagadec,  
Directeur de recherche  
à l'école polytechnique.

### 3. Des ruptures tous azimuts

Nous voici aux prises avec des conditions générales, des contextes qui bousculent ces "cartes" de lecture. Les risques naturels, liés ou non aux changements climatiques, nous exposent à des phénomènes extrêmes : les tempêtes de décembre 1999 concernent presque tout le pays. Il en est de même en matière d'inondation. D'autres franchissements de seuils ont pour cause : le foisonnement accéléré des échanges (l'extension quasi-instantanée des risques de santé publique ou animale à l'échelle d'un continent ou du globe) : l'informatisation globale ; la médiatisation désormais mondialisée, qui exacerbe l'émotion sans frontières. Et naturellement, le retour de la guerre, sous des formes nouvelles (attaques du 11 septembre, attaques à l'anthrax - effectives aux États-Unis, craintes en Europe). À partir de ces différents points d'entrée, les territoires sont confrontés à de nouveaux enjeux de sécurité, de nouvelles formes de crises. Ce qui appelle de nouvelles approches et de nouvelles compétences.

**“ Pour toute catastrophe, il faut pouvoir compter, outre sur le savoir-faire des équipes d'urgentistes, sur les compétences acquises par tous les grands intervenants - notamment les responsables municipaux. ”**

### Réponses : des compétences à développer

Pour toute catastrophe, il faut pouvoir compter sur le savoir-faire des équipes d'urgentistes (sapeurs-pompiers, SAMU). Mais des compétences plus globales doivent être acquises par tous les grands intervenants - notamment les responsables municipaux.

#### 1. Une réactivité très forte, pour éviter la disqualification immédiate

Un certain nombre d'exigences de base sont bien connues : "formatage" des messages (les types de données à transmettre sont déjà mis en forme et il ne s'agit plus que de remplir des documents pré-rédigés), circuit d'information d'urgence (pour éviter que les données ne se perdent dans le système), règles de déclenchement d'alerte et de mobilisation. Bien sûr, l'existence sur le papier de ce dispositif n'est pas suffisant ; il faut encore que les mécanismes aient été effectivement mis en place,

qu'ils fonctionnent, que chacun se les soit appropriés. Le plus difficile est sans doute de faire preuve de cette réactivité forte lorsque la crise est de nature insidieuse. Il s'agit alors d'échapper aux paralysies classiques : un étrange flottement ; la mise en avant d'arguments "techniques" pour ne pas se mobiliser ("agendas bloqués", "processus déjà enclenchés") ; l'absence prolongée et difficile à expliquer de responsables, l'impossibilité de monter une réunion sur le sujet.

De même, les actions à engager sans délais sont à clarifier. Engager les secours nécessaires. Rechercher activement des informations et les valider : les premières sont généralement fausses ou très insuffisantes. Ouvrir un livre de bord, pour éviter oubli et confusion rapide. Réunir une équipe pour le traitement de la situation, et faire connaître l'existence de cette cellule. Communiquer : il s'agit avant tout, par une communication dont le contenu informatif sera inmanquablement faible au début, de poser trois actes politiques majeurs. La démonstration de sérieux : les responsables sont bien à la barre : la reconnaissance du problème - cela ne sera pas arraché aux décideurs ; la reconnaissance des interlocuteurs - c'est là l'essentiel. Et l'on prendra garde au syndrome classique du "rassuré à tout prix, surtout si l'on ne sait rien" : "tout est sous contrôle", après des décennies d'affirmations hâtives de la part des responsables, est inmanquablement décrypté comme signifiant : "sauve qui peut".

#### 2. Une capacité à cerner enjeux et acteurs, pour "embrayer" sur l'événement

Dans les crises complexes et inédites que nous connaissons, il est le plus souvent indispensable de se poser la question : "De quoi s'agit-il ?". Les interrogations-guides sont notamment : Qu'est-ce qui est véritablement en train de se jouer ? Quels sont les divers développements possibles que l'on peut anticiper : que se passera-t-il demain, dans huit jours, dans un mois ? Qui sont et seront les acteurs parties prenantes ? Ce travail de diagnostic est éprouvant, car aucun élément ne semble saisissable, toutes les hypothèses apparaissent possibles, y compris les plus extravagantes. Mais il permet de définir peu à peu un champ de travail, des lignes d'action, des réseaux d'acteurs à impliquer.

Pour aider à ce questionnement, il est nécessaire de disposer d'une cellule de réflexion stratégique, en recul, d'une ou deux

personnes rompues au raisonnement " hors-cadre", mais disposant cependant d'un solide bon sens. Elle doit se consacrer exclusivement à cette tâche de réflexion, éprouvante car il faut balayer en permanence tout le champ des possibles et faire des incursions fréquentes dans le champ du prétendu impossible, pour être certain que l'on n'est pas prisonnier de visions du monde dépassées. Cette cellule doit être en mesure de produire, à tout instant, une fiche de synthèse pour le dirigeant. Trop souvent, ce dernier est noyé sous une foule de détails, ou enfermé dans des évidences fausses. Il est impératif de lui livrer, au moment où il le souhaite, une note de synthèse stratégique, bâtie à partir du tableau ci-dessous :

**Tableau de bord stratégique**

**Horuire**

Ⓜ	Faits essentiels
Ⓜ	Scénarios techniques : au-delà des évidences, les débordements et effets domino possibles, les surprises (si telle hypothèse jamais discutée ne tenait plus) ;
Ⓜ	Acteurs : carte des intervenants, surprises, recompositions de forces, et de relations
Ⓜ	Écarts, dérives, gaffes : identifier sur-le-champ et anticiper toutes les grandes erreurs qui sont autant d'attracteurs fatals
Ⓜ	Ruptures de fond : ce qui a changé fondamentalement dans le contexte et qui rendent caducs nombres d'hypothèses, de règles, de manières de faire, de communications ; les évidences qui ne fonctionnent plus
Ⓜ	Les avancées réussies : il est très important de repérer ce qui a été réalisé de façon positive, et qui permet d'insuffler dans le système de la force, de l'optimisme dans l'action
Ⓜ	Des propositions d'actes forts qui constitueraient des leviers décisifs pour transformer la situation, casser les engrenages funestes, ouvrir des possibles jusqu'alors impensables.

# TREMBLEMENT DE TERRE



**A la première secousse, vous devez :**

• Si vous êtes dans un bâtiment, vous mettez à l'abri sous une table, un lit, etc. Ne fuyez pas pendant la secousse.	Pour vous protéger des chutes d'objets instables, étagères, étagères de vitres...]
• Si vous êtes dans la rue, vous éloignez des bâtiments, et les électriques, à défaut, vous abritez sous un porche.	Pour éviter les chutes de débris (toiles, pierres) aux abords des constructions
• Si vous êtes en voiture, vous arrêtez à l'écart des cars, tranchées et fils électriques. Rester dans le véhicule.	Pour vous protéger des chutes de débris

**Après la première secousse, vous devez :**

• Couper gaz et électricité. Ni flamme, ni cigarette.	Pour éviter tout risque d'explosion ou d'incendie
• Evacuer les lieux en emportant papiers d'identité, radio à pile, lampe de poche et piles de recharge, vêtements chauds, vos médicaments.	Pour attendre les secours dans les meilleures conditions
• Ecouter la radio.	Pour connaître les consignes à suivre
• Ne pas prendre l'ascenseur.	Pour éviter de rester bloqué
• Ne pas entrer dans un bâtiment endommagé.	Pour éviter tout accident dû aux chutes de débris
• Ne pas aller chercher vos enfants à l'école.	L'école s'occupe d'eux

Garder votre calme, les services de secours sont prêts à intervenir

**Les réflexes qui sauvent**

<p><b>PENDANT</b></p>  <p>Abritez-vous sous un meuble solide.</p>  <p>Éloignez-vous des bâtiments.</p>	<p><b>APRES</b></p>  <p>Coupez l'électricité et le gaz.</p>  <p>Écoutez la radio pour connaître les consignes.</p>	 <p>Évacuez les bâtiments.</p>  <p>N'allez pas chercher vos enfants à l'école, à la maison, à l'usine.</p>
---	---	---

Passer d'une logique défensive à une logique d'explicitation

À partir de ces éléments, il est possible de dégager des lignes de posture fondamentale qui puissent guider la réponse. C'est ce sens qui fait le plus souvent défaut dans la conduite des crises contemporaines.

### 3. Un pilotage global, pour conduire une situation globale

Il s'agit d'assurer une cohérence générale, sans se laisser happer par l'avalanche de réponses à fournir – le tout au sein d'un système fragilisé, exposé à de multiples surprises. En permanence, il faut s'interroger sur la pertinence des visions que l'on a de la crise, des logiques de réponse engagées, de l'organisation mise en place, des fronts qu'il faut tenir. De façon plus spécifique, une attention fine est à porter au fonctionnement des cellules de crise. Il faut éviter de " foncer " dans tous les problèmes techniques, et de s'y engouffrer en quelques instants. C'est la grammaire générale de l'action qui importe, beaucoup plus que

chaque action élémentaire : la gestion d'une crise se perd d'abord sur les insuffisances stratégiques. On veillera au moins à disposer d'une structure du type suivant : une salle de décision (un petit groupe central) ; une salle opérationnelle générale : une salle pour les communicants (réception des informations, élaboration des messages) ; une cellule d'appui logistique, pour consolider le fonctionnement du centre de crise ; une cellule de réflexion stratégique, pour une prise de recul, en lien direct avec la cellule de décision. En matière d'expertise, dès lors que l'on doit agir en dehors des champs bien balisés, la question à poser sera souvent la suivante : " Dans quel délai, avec quelle fiabilité, quelle crédibilité, quel réseau d'experts est en mesure d'apporter quel type de diagnostic et de réponses ? " – en sachant bien qu'en crise le décideur doit souvent agir *sans* le support de l'expertise, ou avec des appuis très partiels.

En matière de communication, l'exigence est claire : se montrer en mesure d'apporter une information de qualité tout au long de la crise, du début à la fin ultime de l'épisode. Les grands repères d'action sont les suivants :

- Respecter les exigences fondamentales : l'information externe est tout à la fois un devoir dans une société démocratique et une exigence opérationnelle dans toute situation de crise ; qui tente de s'y soustraire risque de s'exposer, immédiatement ou en différé, à de redoutables reprises de crise. Et si l'exigence de dignité est à l'évidence bafouée, on s'expose au risque d'une crise définitivement ingérable.

- Savoir gérer la communication dans la durée : présence et déclarations adéquates, dès l'entrée en crise ; compétence, lorsque les médias reviennent avec des questions plus précises qui portent sur la prévention, les responsabilités, les prises en charge ; persévérance, jusqu'à la fin ultime de la crise.

- Se montrer à la hauteur des exigences de base de la communication en situation de crise : non pas "rassurer", mais "informer" ; fournir des informations fréquentes, exactes, aussi complètes que possible : garder la cohérence des messages dans la durée (en reconnaissant d'éventuelles informations erronées).

- Avoir à sa disposition une organisation et des outils *ad hoc* pour assurer cette mission : porte-parole préparés à la communication médiatique ; centres de presse bien identifiés ; respect des horaires (qui tiennent compte des impératifs de "bouclage" des médias) ; traitement approprié des différents médias (qui ont

chacun des besoins spécifiques) : outils de communication : pour soi, des listes de correspondants, des données déjà prêtes pour un certain nombre de scénarios éventuels : pour la presse, des schémas, des données de référence (sur l'activité concernée, l'organisation, les accidents ou problèmes déjà connus, etc.).

- En dépit de l'urgence, de la fatigue des bouleversements, respecter les interdits majeurs : ne pas mentir, ne pas tomber dans l'arrogance (que peut provoquer le stress) : ne pas oublier toute responsabilité, en se lançant dans des extrapolations fantasmagiques et des procès expéditifs ; ne pas se mettre à la remorque des médias, en leur laissant en quelque sorte le rôle de décideur.

- Passer d'une logique défensive (sur la base d'arguments fermés) à une logique plus positive d'explicitation des difficultés, des responsabilités assumées, des arbitrages effectués, des valeurs mises au centre du pilotage.

Mais il faut aller bien au-delà de la communication médiatique : pour une bonne conduite de la communication, il faut avoir identifié ses multiples publics, ses publics prioritaires, leurs besoins spécifiques. Vis-à-vis des victimes et leurs familles, les règles d'or sont notamment : l'information rapide selon des modalités humaines (attention aux dangereuses facilités offertes par les outils modernes de communication) : une présence marquée par le tact et le souci de ne pas laisser la personne ou sa famille à l'abandon : l'offre de moyens de recours pour vaincre les multiples difficultés qui vont se présenter aux victimes. Il y a, ici encore, des modalités techniques d'intervention à connaître et appliquer, telles la désignation de correspondants de haut niveau à qui les victimes peuvent avoir recours pour aplanir les inévitables difficultés bureaucratiques, la mise sur pied de centres d'information et d'accueil où sont représentés tous les interlocuteurs des victimes, au nombre desquels on n'oubliera pas l'assistance psychologique ni les associations de victimes.

Nous sommes très souvent performants pour la réplique instantanée. Or, désormais, les fins de crise, les sorties de crise sont aussi des rendez-vous difficiles. Il y a des rebondissements multiples à suivre, bien au-delà du départ des foules médiatiques. Il y a des cicatrises – physiques, psychologiques et symboliques – à assurer si l'on veut éviter des phénomènes de gangrène lente. Tout non-engagement ou désengagement inapproprié des dirigeants sera source de difficultés majeures.

## Responsabilité : des obstacles à vaincre et dépasser

Dessiner des doctrines, des organisations, des fonctionnements techniques est un premier ensemble d'exigences. Mais il faut savoir mesurer les limites de cette seule approche " théorique ". L'expérience montre que l'on bute sur un certain nombre d'obstacles fondamentaux – et que c'est bien là qu'il s'agit de porter nos efforts.

### 1. Un déficit culturel : l'ignorance, la peur et le refus du non conventionnel

Les grandes crises contemporaines sont très généralement inscrites dans des logiques échappant à nos cadres de références : " exceptionnelles ", hors du champ d'expertise, hors des repères et modes de fonctionnement classiques. Dès lors, si les responsables et les organisations n'ont pas été entraînés à réfléchir et agir en dehors des cadres habituels, ils sont rapidement désarmés lorsque frappe l'événement. Or, précisément, cette exigence inspire trop souvent la peur et le recul. Comme l'exprimait un jour de façon limpide un responsable : " Nous sommes ici pour résoudre les problèmes, pas pour nous en poser ". Aussi longtemps que telle est la logique dominante, nous sommes dans l'incapacité de relever le défi actuel.

### 2. Un déficit de *management* : la non-implication des dirigeants dans les efforts de préparation

L'exemple de Rudolph Giuliani a été cité d'entrée. Combien de ses collègues, dans les grandes villes européennes, ont consenti, au cours des deux dernières années, à participer personnellement à un seul exercice de crise ? Et, s'ils ont été présents, quelles surprises comportait la simulation ? Quel retour d'expérience en a été tiré ?

### 3. Un déficit organisationnel : une difficulté à entrer dans des fonctionnements en réseaux, au-delà du hiérarchique élémentaire

Toute crise grave, aujourd'hui, conduit à la mise sur pied d'un grand nombre de cellules de crise et de pôles de décision. Même s'il faut viser la cohérence, il n'est plus possible de tout centraliser en un seul point. La compétence à

acquérir est la suivante : savoir s'inscrire de façon efficace dans des réseaux ouverts et instables. Et non pas : prendre le pouvoir et l'imposer à tous les acteurs par des arguments d'autorité. Toute erreur de perspective conduira vite à des chaos majeurs. Que l'on songe par exemple aux liens à tisser entre une autorité locale et des enchevêtrements d'opérateurs d'infrastructures critiques, souvent organisés à l'échelon national ou international.

### 4. Un déficit de participation : un citoyen responsable, remis dans la boucle

La référence ancienne est du type : en cas de catastrophe, le citoyen ne doit rien faire, mais attendre des ordres. Désormais, comme cela fut clairement souligné par les tempêtes, à Montréal comme en France, les systèmes ont besoin de citoyens jouant leur partition, de façon pertinente – ce qui suppose de la confiance partagée et de la préparation. Toute autre stratégie ne peut conduire qu'à la défiance et l'impuissance de l'ensemble.

### 5. Un déficit d'initiatives

L'exigence de gouvernance responsable doit inclure désormais la prise d'initiatives fortes. Sauf action résolue – au premier chef des cercles de direction et des dirigeants eux-mêmes – chaque épisode difficile risque d'approfondir la dynamique de découplage que l'on perçoit aujourd'hui à l'œuvre entre société civile et responsables. Et ce n'est pas l'épisode du *Prestige* – comme en son temps l'*Erika* – qui se pose ici en exemple à suivre.

Fort heureusement, nous disposons au contraire d'exemples très positifs. Ainsi : au moment des tempêtes de 1999, EDF lance instantanément une réplique à l'échelle mondiale (type de réaction qui a probablement manqué dans le cas AZF). Avant l'événement – autre initiative – l'opérateur était allé au Québec faire du retour d'expérience après l'épisode de pluies verglaçantes de 1998. Au retour, EDF convia de nombreux partenaires à des simulations non conventionnelles dans les régions.

Les défis de l'avenir se traiteront ainsi par des voies nouvelles. Il nous revient d'oser les explorer.

P.L.

<sup>1</sup> Mairie de Toulouse : 21 septembre, *Toulouse un an après*, Direction de la Communication, septembre 2002.