

Toulouse, le rendez-vous manqué

Patrick Lagadec

Plus d'un an après la catastrophe de l'usine AZF à Toulouse, une brèche reste ouverte : dans nos rapports au risque et dans nos principes de gouvernance autour du risque et des crises.

La critique après-coup est chose trop aisée. Et lorsque le tragique a signifié la mort ou les blessures graves, le traumatisme et le déchirement, l'héroïsme et l'engagement total, mille et un dépassements du non-sens et de l'impossible... les mots jetés sur le papier risquent fort l'insignifiance, sinon l'indécence. Mais l'extrême ne permet pas non plus la solution simple de l'abstention, de l'évitement et de l'oubli. La question demeure, impossible à écarter. Et elle se résume finalement par une exigence de conviction : «Toulouse, un an et demi après : qu'avez-vous à en dire ? »

Les pièces du puzzle, déchiré par le tragique, la complexité et l'ignorance, se groupent en trois familles. Sur les causes, en dépit d'expertises multiples, l'incertitude n'est pas levée, comme souvent en matière d'accident grave. Sur la réponse à la crise et la sortie de crise, en dépit des points de situation réalisés à six mois et à un an de distance par la Préfecture de Haute-Garonne ou la Mairie de Toulouse, un vide profond et inquiétant est ressenti par les intéressés.

* Patrick Lagadec est directeur de recherche à "Ecole polytechnique. Il vient de publier, avec Xavier Guilhou, *La Fin du risque* zéro, Eyrolles sodété-Les Échos éditions, 2002, et avec Olivier Godard, Claude Henry et Erwann Michel-Kerjan, le *Traité des nouveaux risques*, Folio-Gallimard, 2002.

Sur la grande question des risques, en dépit du débat national arrimé par Philippe Essig, des travaux parlementaires, des avancées en matière de sécurité industrielle, des brèches ont été ouvertes ou plutôt considérablement accentuées dans notre rapport au risque et à la sécurité.

C'est le tout qu'il aurait fallu tenter d'appréhender. Ce désastre industriel, le plus grave en Europe depuis 1948, n'a pas fait l'objet d'une démarche collective de retour d'expérience à la hauteur du choc éprouvé. Une démarche globale, conduite de façon indépendante, inventive dans ses formes, qui serait revenue avec précision sur les mille et une facettes de l'événement, de sa prise en charge, des questions et affects qu'il a déclenchés. Pour se mettre à l'écoute des actes posés, à partir des intéressés eux-mêmes ; non pour arrêter des conclusions définitives, mais pour faire place à la parole multiple. Pareils retours, plus fréquents dans les pays anglo-saxons (ce type d'initiative a pourtant été écarté dans le cas de l'attentat du World Trade Center) ne sont pas dans nos cultures. Bien sûr, les difficultés ont pesé dans le choix d'approches plus limitées. Mais, dès lors, une ombre pèse sur tout processus de cicatrisation.

Je partirai ici de cette ombre qui prend corps à travers Toulouse. Brèche dans notre rapport au risque et brèche dans nos principes de gouvernance autour du risque et des crises. Lorsque de tels ébranlements sont déclenchés, aucune réponse technique ou organisationnelle - quelle que soit la qualité des efforts déployés - ne peut suffire. Et tout déficit de réponse laisse le champ libre au vertige, à l'enfoncement dans la dépression, et à ce découplage inquiétant qui pourrait gagner du terrain à la faveur d'autres grands chocs - tel celui du *Prestige*. La crise exprime un impératif et une contradiction : engager une énergie phénoménale pour aller au fond du questionnement et reconstruire du sens et du projet collectif, à un moment où, précisément, toute l'énergie est requise pour faire face à l'immédiat.

Cet article ne veut pas donner de leçons. Ce qui n'a pas été fait à un moment donné ne l'a pas été parce que les conditions générales n'étaient pas prêtes pour que cela fût autrement.. Mais rien n'empêche de s'interroger pour favoriser des éclosions plus favorables et contribuer, ne serait-ce que de façon très limitée, à engager des cheminements positifs.

La fin du « tout est sous contrôle »

L'explosion d'AZF s'inscrit dans le registre des « risques technologiques majeurs ». Cette notion fut proposée dès 1979 pour signifier qu'en matière de sécurité nous avons à reconnaître et traiter des sauts non seulement quantitatifs (les conséquences potentielles d'un risque changeaient d'échelle) mais qualitatifs. Les risques sortaient de l'enceinte industrielle et des champs

statistiques habituels (tant pour la fréquence que pour la gravité), ils sortaient des univers scientifiques connus et pouvaient franchir des limites d'espace (affecter très loin de leur source) et de temps (affecter les générations futures). La question changeait de nature ; on passait du technique au politique. L'extérieur, désormais lui aussi en première ligne, devenait *de facto* légitime pour poser question.

On répondit en général qu'il ne fallait rien pousser au noir : « Seveso n'a fait aucun mort, Three Mile Island non plus. » Avec Bhopal et Tchernobyl, on commença à se montrer plus attentif. Mais toujours avec cet « optimisme » qui conduit à anticiper l'avenir à partir du seul examen des rétroviseurs à disposition. Pourtant, des progrès ont été faits, notamment à travers les directives européennes dites Seveso, ou des initiatives comme la création des secrétariats permanents pour la prévention des pollutions industrielles, instances où la question des risques pouvait être débattue localement et ouvertement, par les acteurs concernés.

L'explosion du 21 septembre est *l'idéal type* de ces risques majeurs. Elle pose les questions de la prévention des risques à la source, des possibles effets dominos, de l'urbanisation autour des sites à risques, de la maîtrise politique du risque technique. Mais Toulouse s'inscrit aussi dans un contexte d'émergence de risques particulièrement propices aux déstabilisations aiguës. En matière de vulnérabilités, nous vivons des franchissements de seuils brutaux, qui sapent nos références habituelles.

Trois types de seuils sont à considérer :

- de grands risques spécifiques : Tchernobyl a été un séisme pour le monde nucléaire ; Toulouse a de même représenté la possibilité d'hyperbole dans le drame, avec le risque, un moment présent, de libération du phosgène et autres gaz toxiques ;
- . des risques de réseaux : les tempêtes de décembre 1999 en France ont illustré le risque d'effets dominos courant. le long de réseaux vitaux de plus en plus imbriqués. Nos dépendances par rapport à ces infrastructures critiques ouvrent des brèches importantes dans nos sécurités fondamentales ;
- des ruptures tous azimuts : nous sommes violemment bousculés par des mutations brutales de nos environnements. Ce sont de « nouvelles donnes » techniques, comme l'informatisation généralisée aujourd'hui, les nanotechnologies demain. Ce sont de nouveaux risques dans l'ordre du biologique, comme celui présenté par le prion, qui déstabilisent de vastes secteurs en touchant la dimension critique et transverse de la santé publique. Il faut aussi compter avec des catastrophes naturelles qui déstabilisent le domaine de l'assurance. Et voici l'irruption de la guerre sous de nouvelles formes (attaques du 11 septembre, attaques à l'anthrax). Le tout mis en scène

par une médiatisation imposant des effets Larsen capables de bloquer toute conduite cohérente des événements.

Ces risques sortent largement du cadre de référence, hors de portée de nos outils et de nos organisations classiques.

L'explosion de Toulouse prend place dans ce contexte. Très vite après l'impact, le réseau de télécommunication est perdu, laissant isolés bien des intervenants essentiels les réseaux routiers sont largement affectés, empêchant parfois des hôpitaux de recevoir des blessés. Instantanément aussi, le spectre du terrorisme s'impose à tous les esprits, dix jours après le 11 Septembre. Toulouse, c'est le déferlement du démesuré et de l'indéchiffrable. Des réponses techniques et juridiques sont indispensables ; mais nos modes de gouvernance et nos convictions aussi sont touchés, imposant un travail de deuil, de cicatrisation et d'invention collective.

Bousculer les frontières de l'habituel

L'éventail des actions engagées dès l'instant de l'accident révèle des moyens de secours expérimentés et entraînés ; seul un pays organisé autour d'autorités permettant de focaliser informations, décisions, énergies et appuyé sur des structures fortes est à même de faire face à une telle épreuve.

Mais l'enjeu fondamental est plus ample. Comment faire entrer dans le champ de la gouvernance le défi de l'impensable? Tout déficit de volonté et de stratégie se paye rapidement par des décrochages - individuels et collectifs - aussi sévères que les menaces à l'ordre du jour.

Face au tableau des risques, où en sommes-nous? Nous disposons d'outils de traitement des urgences techniques simples; nous avons d'excellents corps d'urgentistes (sapeurs-pompiers, samu) dont les membres soulignent d'ailleurs l'importance de l'effort à consentir pour que ce point d'appui ne soit pas perdu. Certaines organisations se sont dotées de compétences pour les crises et se sont engagées dans des préparations sur ce terrain. Cela reste cependant encore souvent limité, peu reconnu, mal intégré au plus haut niveau décisionnel (la « communication de crise » est la préoccupation la plus connue, mais il faudrait de vrais efforts managériaux, le plus souvent embryonnaires). Sauf exception, nous n'avons pratiquement rien mis en place pour traiter les nouveaux défis en termes de crises émergentes, de ruptures.: ni agenda, ni lieux de réflexion stratégique.

Si le travail n'est pas engagé, au plus haut niveau des organisations, sur les risques «impensables» - c'est-à-dire hors cadres conventionnels -les investissements en termes de prévention (qu'il s'agisse d'outils, de procédures, de management, de débat sociétal) ne pourront être à la hauteur des enjeux.

Toulouse, le rendez-vous manqué

Nos ancrages culturels, nos formations ne nous poussent guère à engager les démarches nécessaires. Nous demeurons le plus souvent des contemporains des naturalistes d'antan, avec ces lignes de Buffon pour référence : « 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. » Ralph Stacey, professeur de management, en donne la traduction contemporaine lorsqu'il souligne: « 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 prévue [...]. La véritable mission des responsables est de traiter la non prédictibilité, l'instabilité, l'irrégularité; le non sens et le désordre ¹. »

Ces résistances se traduisent par une absence de formation initiale, de préparation des équipes dirigeantes; de simulation à la hauteur de ce qui serait nécessaire (nous pratiquons des simulations trop conventionnelles, orientées sur de l'entraînement logistique, rarement sur les dimensions décisionnelles), de retour d'expérience et d'exploration des surprises. Plus encore: au cœur de la résistance, un fort sentiment d'illégitimité de toute demande de préparation sur ces terrains. L'identité des responsables - formés, recrutés et promus en fonction de leur aptitude à faire fonctionner des rouages bien stabilisés -, se trouve mise en question par tout appel à venir exercer leurs responsabilités sur un terrain fait de surprises, de pertes de référentiels, de devoir de communication large avec d'autres acteurs. Ces résistances peuvent être dépassées.

Des démarches créatrices

La première urgence, déterminante, est *l'implication personnelle des dirigeants*. On a dit par exemple que Rudolph Giuliani, le maire de New York, avait démontré de grandes capacités personnelles le 11 septembre. Sans doute a compté le fait qu'en juillet 2001, la ville de New York organisait un exercice de simulation d'attaque terroriste. Le maire en personne y est venu; non pas pour souligner que son activité était si importante qu'il devait s'éclipser dès le mot d'accueil, ou encore pour conclure, mais pour jouer son

¹ R. Stacey, *Strategie Management & Organizational Dynamics*. London, Pitman, 1996, pp. XIX-XX.

rôle effectif de maire, au long des deux jours d'exercice. En fin de simulation, il fut décidé d'en programmer une seconde, pour le 12 septembre 2001... Résultat: en dépit de toutes les failles, l'on fut en mesure de réarmer un centre de crise en deux jours (là précisément où avait eu lieu la simulation de juillet), capable d'accueillir plus de 200 organisations (340, trois jours après).

A l'autre bout, il faut *remettre dans la boucle la société civile*, en finir avec l'idée qu'en cas de situation délicate tout est immédiatement confié à quelque structure d'Etat, sous commandement unique, dans une espèce de logique militaire considérant que la société civile ne peut que paniquer. Après l'épisode des pluies verglaçantes au Québec en 1998, le retour d'expérience a fortement souligné la nécessité de concevoir la réplique en lien étroit avec la société. Pour des défaillances de réseaux aussi complexes, fut-il souligné, le citoyen devait prévoir une certaine autonomie pour faire face à la situation à son niveau, dans l'attente d'un rétablissement général qui exige du temps, et doit d'abord être dirigé vers des remises en route structurelles des réseaux. Dans ces nouvelles formes de crises, les grandes institutions ne peuvent plus dire aux citoyens de ne rien faire et de tout attendre des autorités. A Toulouse, nombre d'initiatives salvatrices ont été prises au moment de l'accident et dans la sortie de crise : il aurait été intéressant de les examiner, avec leurs organisateurs.

Autre ligne d'action: avancer par *des initiatives fortes et hardies*. Exemple: sur l'autoroute Aix-Nice, en février 2001, la chute brutale de 80 cm de neige a bloqué 4000 personnes sur la chaussée pendant près de 36 heures. Au lieu de plaider la « force majeure », le président de la société d'autoroute (Escota) engagea un retour d'expérience public. Tous les acteurs intéressés furent invités par voie de presse à venir partager leur expérience lors d'une réunion publique trois mois plus tard. Ce travail collectif fut complété en séance par une réflexion commune sur ce que les uns et les autres pourraient apporter comme contribution à la sécurité d'un grand réseau comme celui de cet axe routier (qui suppose par exemple, en cas de nécessité de coupure au niveau du Var, que les poids lourds soient retenus à la frontière espagnole et à la frontière italienne). Le résultat a permis de mieux comprendre l'épisode et les difficultés à traiter, de prendre mieux conscience des maillages en jeu, et surtout d'en engager de nouveaux entre les acteurs - sociétés d'autoroute, autorités, élus locaux, stations services, météo, camionneurs, etc.

Quatrième ligne d'action : consentir à un travail de *réflexion stratégique*. Le déficit est ici très important. Avant les crises, ce n'est pas possible, dit-on, car il faut « rester optimiste », et les conflits de territoires interdisent d'aller explorer ce qui pourrait affecter un bornage très sensible.

Pendant, pas possible, car « en crise, on n'a pas le temps de réfléchir ». Après, ce n'est plus possible, car il serait inconcevable de lever quelque question que ce soit sur la gestion de ce *no man's land* que doit demeurer: le temps de la crise. Telles sont le plus souvent nos références. Au contraire, Tony Blair a mis en place voici déjà deux ans une cellule de réflexion, avec pour mission de réfléchir aux crises à l'horizon. Est-il impossible de songer à quelque initiative européenne dans cette voie?

Enfin, il ne devrait pas rester inconcevable d'inscrire ces sujets dans les formations des futurs responsables. Non pour leur enseigner l'art des spécialistes de l'urgence ou les techniques de réduction des risques techniques, mais pour les préparer à jouer leur partition sur des terrains qui ne sont plus les terrains d'hier - quadrillés, stables, connus. Il faudra pour cela s'extraire de logiques positivistes et revoir nos conceptions de l'information, de la démocratie, à l'heure de l'incertitude, voire de l'ignorance. Sir Robert May, ancien *Chief Scientific Adviser* britannique - dans une déposition à la commission d'enquête sur la crise de l'ESB en Grande-Bretagne (encore un retour d'expérience de haute qualité que l'on pourrait méditer en France) -, indiquait des voies qui exigent préparation : « On peut parfois avoir la tentation de retenir des informations pour qu'il soit possible de mener une discussion interne et d'arriver à la formation d'un consensus de telle sorte qu'un message simple puisse être exprimé à l'extérieur. Mon opinion est très ferme: il faut résister à cette tentation, et c'est tout le processus, désordonné, par lequel se construit la compréhension scientifique, avec toutes ses contradictions, qui doit être ouvert à l'extérieur. »

Nous touchons là au cœur de nos conceptions de la gouvernance. Lors d'une réunion des collaborateurs du ministère de l'Équipement, tenue voici trois ans à la suite de plusieurs épisodes météorologiques difficiles, un responsable territorial plaida devant ses collègues pour une nouvelle conception du positionnement de l'État. Il le fit en citant Emmanuel Kant: « Prétendre résoudre tous les problèmes et répondre à toutes les questions serait une fanfaronnade si effrontée et une présomption si extravagante qu'on se rendrait aussitôt par là indigne de confiance. » Un haut responsable fit part de son indignation, pour souligner à quel point l'État avait au contraire tous les moyens de ses nobles missions. Nous sommes au cœur de nos discussions sur le risque : une occasion d'ouvrir des questions et des prises de responsabilités? ou, au contraire, un danger qui doit voir réaffirmé le principe du « tout est sous contrôle », pourtant vidé de ce qu'il a pu avoir de « rassurant » ?

Les défis nouveaux qui se posent à nous exigent d'autres approches. Et, comme le fait dire Camus à son héros dans *La Peste*, « ce n'est pas d'abord ici une question de vocabulaire [est-on vraiment certain que le syndrome soit celui de la peste ?], c'est une question de temps ».

Patrick Lagadec

Toulouse aurait pu être ce rendez-vous à ne pas manquer. Pour retisser les fils de la confiance, ne serait-ce que de façon ténue, sans doute eût-il fallu un éventail d'initiatives fortes portées par les plus hauts niveaux du pays, relayant les efforts locaux. Une implication décisive du secteur industriel, même en l'absence de diagnostic sur les causes. Une mobilisation de toutes les ressources possibles, à l'échelle internationale (comme EDF le fit pour les tempêtes de 1999) pour inventer une autre sortie de crise. Un retour d'expérience, commencé au plus près du terrain 'et avec tous les acteurs, s'inspirant des meilleures réussites étrangères (en termes de moyens, d'ouverture et d'indépendance) pour inventer une démarche collective en phase avec le traumatisme régional. Les conditions d'une telle réplique n'étaient à l'évidence pas réunies. Le seront-elles à l'avenir? Chaque occasion perdue entame la confiance et accentue gravement les menaces de découplage. Jusqu'à présent, on a compté sur les rapports et les débats pour obtenir l'adhésion. Cela ne suffit plus.

Patrick Lagadec

Projet 273-2003, pp. 15-22, 14 rue d'Assas 75006 Paris