

LA QUESTION DES PLANS Entre points d'appui et pièges stratégiques

Patrick Lagadec

▶ **To cite this version:**

Patrick Lagadec. LA QUESTION DES PLANS Entre points d'appui et pièges stratégiques. 2009. ⟨hal-00422147⟩

HAL Id: hal-00422147

https://hal.science/hal-00422147v1

Preprint submitted on 6 Oct 2009

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



HAL Authorization

ECOLE POLYTECHNIQUE

CENTRE NATIONAL DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE

LA QUESTION DES PLANS
Entre points d'appui et pièges stratégiques

Patrick LAGADEC

Octobre 2009

Cahier n° 2009-40

DEPARTEMENT D'ECONOMIE
Route de Saclay
91128 PALAISEAU CEDEX
(33) 1 69333033
http://www.enseignement.polytechnique.fr/economie/
mailto:chantal.poujouly@polytechnique.edu

LA QUESTION DES PLANS
Entre points d'appui et pièges stratégiques

Patrick LAGADEC [1]

Octobre 2009

Cahier n° 2009-40

Résumé: Avec la montée des crises, et leur aggravation, la notion de plan est de plus en plus mise en avant. Quels sont les points forts de l'outil, quels en sont les faiblesses effectives ou potentielles, quelles meilleures pistes considérer aujourd'hui ? Comment ce débat, fort ancien, se transforme-t-il aujourd'hui ? Les trois volets – forces, faiblesses, perspectives – sont examinés, et un ensemble de textes est proposé pour enrichir la réflexion.

Abstract: With the increasing number and severity of crises, an increasing number of emergency and crisis plans are requested, written and distibuted. What are their strong points, what are their real or potential weaknesses, what new developments are to be considered? How is this far from new debate evolving today? This contribution illuminates three sides – strengths, weaknesses, perspectives – and offers a wide variety of texts as food for thought.

Mots clés : Crises, Plans, Planification, Surprises, Pièges, Pensée stratégique

Key Words : Crises, Plans, Planning, Pitfalls, Critical Thinking, Strategic Approach

[1] Directeur de Recherche, Département d'Economie, Ecole Polytechnique

SOMMAIRE

Introduction

I – PLANS : LES ANCRAGES ET LES FORCES……p. 6

1. L'univers mental
2. Quelques points forts essentiels
   1°) Tenir sous le choc
   2°) Une cohérence immédiate par défaut
   3°) Un ancrage de fond.
   4°) Une précision qui « ne laisse rien au hasard »
   5°) Le plan libère l'esprit pour la créativité
3. Des exigences cardinales
   1°) Compétence professionnelle première
   2°) Questionnement, explicitation
   3°) Entraînement
4. Préfet Henri Hurand : Réflexion sur les « plans de secours »

II – PLANS : LES QUESTIONS ET LES PIÈGES……p. 10

1. Le piège du Plan-papier, alors l'essentiel est dans le processus
2. Le piège de la codification des réponses : l'effacement des blancs et des questions
   1°) Le Plan Aveugle
   2°) Le Plan Parfait
   3°) Le Plan « Usine à Gaz »
   4°) Le Plan en Majesté
3. Le piège des hypothèses erronées – "paniques", "désordres", "abandon de poste"
4. Le piège intrinsèque de l'outil : le principe de négation de l'imprévu
   1°) Les plans tendent à réduire le champ d'examen des possibles
   2°) Les plans tendent à réduire le champ des possibilités d'action
   3°) Les plans tendent à ancrer le principe d'une application à l'identique de modèles d'action du passé
5. Le piège du primat donné aux mécaniques de mise en œuvre, quand le décisif est d'ordre stratégique et politique

Illustrations

- *La mécanique qui conduisit à la Première Guerre Mondiale – Henry Kissinger*
- *Crise des missiles de Cuba: Quand les règles d'engagement étouffent le stratégique.*
- *Canicule 2003 : le plan ou le chaos*
- *A(H1N1) : plan, et difficulté d'adaptation, France Inter, 17 juin 2009, 13 heures*

III – PLANS : DES VISIONS ET DES PRATIQUES PORTEUSES DE RÉUSSITE..p. 22

1. Mettre en place un environnement favorable
   1°) Des Forces de Réflexion Rapide
   2°) Des initiatives de Retour d'expérience
   3°) Partager l'information
   4°) Engager beaucoup d'expérimentations
   5°) Injecter à tout niveau le maximum de marges de liberté, de confiance

2. Des exigences pour les plans
   1°) Une attention majeure aux processus
   2°) Une grande intelligence sur les hypothèses de fond
   3°) Une insistance sur la capacité de réflexion en recul
   4°) Une approche fondamentalement granulaire
   5°) Une approche intégrant les dynamiques d'acteurs, les maillages de proximité, les questions éthiques
   6°) L'exigence de recadrage périodique

3. A l'écoute du terrain : Retours d'expériences
   - *Des dirigeants impliqués, le 11 septembre – James Ellson*
   - *Planification, Formation, Adaptabilité, AZF – Dr Marie-Cécile Barthet*
   - *Ne jamais préparer la dernière guerre, Fièvre aphteuse UK 2001 – Mike Granatt*
   - *Se dégager des plans prévus, SRAS 2003 – Dr James Young*
   - *Les principes, non les modalités – Professeur Pierre Carli*
   - *L'impact de la mondialisation, – Colonel André Benkemoun*
   - *Se libérer des règles, Katrina – Roy Williams*
   - *Inventivité, Adaptation, Terrain – Joseph Scanlon*
   - *Des crises sans mode d'emploi, des équipes créatives – Préfet Christian Frémont*
   - *Se préparer à être surpris – Todd LaPorte*

Conclusion : Nœuds d'exigences

AVERTISSEMENT……p. 52

ANNEXE 1 : CLÉS DE LA RÉFLEXION DU DISASTER RESEARCH CENTER……p. 55

1. Russel Dynes : Emergency planning : false assumptions and inappropriate analogies
   1°) La critique
   2°) Les propositions
2. Enrico L. Quarantelli : Principles of planning
   1°) La critique
   2°) Les propositions

ANNEXE 2 : POUR NOURRIR LA RÉFLEXION……p. 63

Délire bureaucratique
Henry Kissinger : les services de sécurité et le premier voyage en Chine de R. Nixon (1970)
Mythologie des plans
Maurice Grimaud : les plans d'urgence en mai 1968

Faille intellectuelle
Henry Kissinger : guerre de 1973 au Moyen-Orient

Défaut de questionnement
Henry Kissinger : guerre au Moyen-Orient, 6 octobre 1973

Défaillance de leadership
H.Kissinger : l'affaire du EC-121 (avion abattu par la Corée du Nord)

Leadership
Henri Kissinger : responsabilité du dirigeant

Inertie et autonomie des plans
1914, Barbara Tuchman : Quand les plans tiennent chacun prisonnier

Le papier sans la volonté
1914, Barbara Tuchman : L'Angleterre, le War Book parfait, sans la capacité décision

Le plan ou l'annihilation de l'imprévu, et l'assurance de la déroute
1914, Barbara Tuchman : un plan qui prévoit tout, sauf l'imprévu

Les déterminants du plan : Visions de fond
1914, Barbara Tuchman : la « bataille décisive », l'aveuglement décisif

De l'intelligence à la mystique, de la mystique à l'automatique, de l'automatique à la déroute
1914, Barbara Tuchman : l'élan, et rien d'autre

La dévitalisation d'une pensée
1914, Barbara Tuchman : le siphonage de l'intelligence, le simplisme coulé dans le béton

L'orthodoxie, le blasphème
1914, Barbara Tuchman : « L'aviation, c'est zéro ! »

Le sacré, l'orthodoxie, le blasphème
1914, Barbara Tuchman : « Les réserves c'est zéro ! »

Surdité à toute épreuve
1914, Barbara Tuchman : Refus des informations qui ne « cadrent » pas

Précisions extrêmes, failles béantes
1914, Barbara Tuchman : L'Angleterre et ses plans

Le sacré : le plan s'écroule mais ne se rend pas, recherche bouc émissaire
1914, Barbara Tuchman : Lanrezac doit se sacrifier pour sauver les apparences du plan (et accessoirement la France)

Place forte doctrinaire : à sauver en priorité [le pays, ce n'est pas le sujet]
1914, Barbara Tuchman : G.Q.G bunker, Lanrezac condamné

Hors plan : Le plus bas niveau
1914, Barbara Tuchman : Les réserves c'est zéro, les taxis c'est le miracle

Plan contre plan, tragédie globale et trappe historique
1914, Barbara Tuchman : Plan Schlieffen, Plan XVII, et le continent prisonnier du tragique

L'essence de la crise : rupture, frottement, désordre
Clausewitz : le piège du méthodisme
Clausewitz : des repères pour étayer le jugement

« L'important n'est pas que le plan ait été fait,
mais de faire en permanence l'élaboration du plan.

Il n'y a pas d'organisation type, et il n'y a pas de modules tout faits
à appliquer quand une question se pose.

Il faut se ménager, au cœur de la difficulté,
un temps de la réflexion pour répondre aux questions
que les autres oublient de se poser et oublient de vous poser.
Si deux ou trois fois, je n'ai pas commis l'erreur que j'aurais pu commettre,
c'est que j'ai pensé à la chose qu'on oubliait de me soumettre
plutôt que de me préoccuper de savoir si les sapeurs-pompiers m'avaient bien rendu
compte que le plan x se déroulait bien à tel endroit.
Préfet Hubert Blanc[1]

Introduction

La question des Plans – de secours, d'urgence, de crise – est depuis longtemps centrale dans nos réponses aux situations de catastrophe. Pour les grands problèmes, de grands plans de structures et de conduite d'ensemble ; pour les urgences, des plans d'opérations. Le Plan est la ligne de défense, la réponse structurée, pour faire face à une crise majeure. Il s'inscrit dans la droite ligne de la « méthode de réflexion tactique »[2] (sous son appellation historique) bien connue de l'Armée de Terre – méthode qui, pour des scénarios donnés et dans le cadre d'une parfaite stratification des responsabilités, permet d'assurer le succès de la mission.

Dans la période récente, le « Plan Pandémie Grippale » – celui de l'OMS au premier chef, celui de la France pour ce qui concerne l'Hexagone – a été au centre de réunions, formations, groupes de préparation… Classé à l'origine « Confidentiel Défense », le plan français a fait l'objet de discussions peu à peu élargies, impliquant acteurs administratifs centraux, puis décentralisés ; et les opérateurs de réseaux vitaux. La question des Plans de Continuité d'Activité (PCA) a donné lieu à des efforts soutenus, notamment dans les grandes entreprises. PME, ONG, maillages locaux, quartiers, individus, viennent tout juste de faire irruption dans le champ, avec l'arrivée d'une première vague pandémique présentée comme annonçant un pic requérant désormais l'implication de tous.

Chacun perçoit bien l'importance prise par de tels dispositifs qui deviennent les références de l'action. Et cela bien plus qu'auparavant. Car il ne s'agit plus seulement de répondre à tel ou tel désastre de probabilité extrêmement faible – « la crue centennale ». Dans un monde en profonde mutation, le phénomène de crise devient structurel – modalité normale de fonctionnement. Le Plan de crise est en passe de devenir un dispositif autrement plus structurant que par le passé, quand le quotidien semble se tisser désormais à partir de l'addition d'un grand nombre de plans de toutes natures déployés simultanément.

Il apparaît donc pertinent de faire un arrêt sur cet outil. Il faut le faire avec prudence : le plan est assurément très précieux pour nombre d'intervenants et on ne plaisante pas avec l'efficacité

---

[1] Hubert Blanc, Préfet de la zone de défense sud, Préfet du département des Bouches-du-Rhône : « Le Préfet face à la crise », Stage d'adaptation des Directeurs de Cabinet, Module sécurité civile, 23-25 Janvier 1996, Nainville-les-Roches (p. 4-6-8).

[2] René Noto, « Plans de secours », in Sous la direction du Pr Pierre Huguenard – *Catastrophes – De la stratégie d'intervention à a prise en charge médicale*, Traité, Elsevier, Paris, 1996, p.59-69.

des opérations de secours et d'assistance lorsque la vie collective est lourdement engagée. Mais il faut le faire aussi avec rigueur, comme dans tout audit de sécurité : si le plan recèle des risques, immédiats ou potentiels, il faut en être conscient, non pour jeter l'outil aux oubliettes, mais pour savoir mieux l'utiliser ou mieux l'inspirer. Et, quoi qu'il en soit, pour être toujours maîtres du jeu, et non simple techniciens applicatifs d'un outil qui nous dépasserait et qui, sous couvert d'efficacité non discutable, nous conduirait vers des buts et des dynamiques funestes.

Pareille démarche critique n'est pas nouvelle. Elle a déjà été engagée dans le domaine des catastrophes, en tout premier lieu le Disaster Research Center aux Etats-Unis, premier centre mondial d'étude des désastres, fondé dans les années 1950. Elle a toujours suscité beaucoup d'étonnement, de malaise, et même de blocage. Russel Dynes éclaire cette réaction : tout ce qui touche aux catastrophes et à l'intervention de secours s'ancre sur une sagesse si universelle et si conventionnelle qu'il est extrêmement difficile d'introduire une critique sur les hypothèses « normales » en cette matière.[3]

Toutefois, alors que le champ et la gravité des crises ne cessent de s'étendre et de s'accentuer[4], alors que le Plan prend une place bien plus essentielle – comme on vient de le mesurer en matière de Pandémie grippale –, malaises et résistances apparaissent, en maintes circonstances, vives et profondes. Tout se passe comme si l'on touchait rapidement à des sécurités stratégiques et psychologiques vitales ; comme si l'on touchait à du sacré, qui ne saurait être mis sur quelque table d'examen – le sacré se vénère, il ne s'analyse pas. C'est ainsi que l'on prépare de graves impasses, car la défaite de la pensée engendre bientôt de sérieuses débâcles sur le terrain.

L'objet de ce texte est donc d'engager un tel examen sur les forces, les faiblesses, les enjeux du Plan et de la planification de crise à l'heure des grandes turbulences. Une première partie clarifie les ancrages et les forces de l'outil. Une seconde partie tente de cerner des questions délicates et des pièges, qui ne peuvent rester dans l'ombre ou être tenus pour sacrilèges. Une troisième, constituée principalement de retours d'expérience, ouvre des perspectives pour une juste place des plans dans un cadre de préparations et d'aptitudes résolument stratégiques, plus soucieuses de visions, de capacités de leadership, d'attentions aux « tissus » vivants qu'aux structures formelles et hiérarchiques. En annexe, nous rassemblons 1°) des textes qui donnent l'essentiel de la pensée des deux fondateurs du Disaster Research Center sur la question des plans ; 2°) une collection de textes courts destinés à nourrir la réflexion.

---

[3] Russell R. Dynes (1989), "Emergency Planning: False Assumptions and Inappropriate Analogies", Initial version presented at the Workshop on Safety Control and Risk Management, sponsored by the Swedish Rescue Services and World Bank, Karlstad, Sweden, Nov. 6-10, 1989. (p. 4)

[4] Xavier Guilhou, et Patrick Lagadec : *La Fin du risque zéro*, Eyrolles-société, Les Echos, 2002.
Xavier Guilhou, , Patrick Lagadec : "Katrina - Quand les crises ne suivent plus le script", *Préventique-Sécurité*, n° 88, Juillet-août 2006, pp. 31-33. http://www.patricklagadec.net/fr/pdf/PS88_Katrina_ok.pdf
Guilhou, Xavier, Patrick Lagadec (2008) : "Quand les fondamentaux sont touchés - La gestion de crise en mutation", *Préventique-Sécurité*, Septembre-octobre 2008, N°101, pages 33-37.
http://www.patricklagadec.net/fr/pdf/PS101_LagadecGuilhou.pdf

I – PLANS : LES ANCRAGES ET LES FORCES

Des vérités cardinales constituent le socle explicite ou implicite de l'édifice et l'on peut résumer brièvement les arguments avancés pour justifier, s'il en est besoin, l'utilité des plans. Au-delà des arguments, il importe aussi de bien comprendre *l'univers mental* qui, souvent, marque les discussions et pratiques autour des plans et de la planification de crise. Et ne pas oublier les exigences à respecter si l'on veut que les plans aient effectivement la puissance qui leur est spontanément prêtée.

1. L'univers mental

Entrons dans les réflexions-cadres qui façonnent la vision des plans : « L'irruption d'un problème complexe exige en retour la mobilisation et l'articulation de nombreuses lignes de réponse, à haute vitesse et sous forte pression. Le Plan est la référence sans laquelle s'installent inefficacité et confusion. Tout décideur a l'obligation impérieuse de veiller à ce que les plans voulus soient rédigés, diffusés, expliqués, appliqués. Grâce au Plan, chacun, du haut en bas de l'échelle, dispose d'une cartographie indispensable : du théâtre d'opérations (avec scénarios de référence, typologies des problèmes, séquences d'événements, buts recherchés) ; de la structure de commandement d'ensemble et de détail ; des moyens à mobiliser. La rigueur logique de l'ensemble, la précision des prescriptions, l'entraînement par des exercices, sont indispensables pour garantir l'efficacité – et protéger contre la confusion et la panique. Bien évidemment la souplesse est nécessaire dans l'exécution, mais la situation contraint toutefois, au moins comme base de travail, à une logique de simplification et de conformité : la qualité de la réponse est affaire d'application de la doctrine et d'automatisme dans l'exécution. »

On argumente aussi qu'une fois la doctrine fixée, l'organisation générale clarifiée, les règles d'engagement arrêtées, les principes logistiques établis et les stocks constitués, il est possible de s'intéresser à l'imprévu : le Plan libère l'esprit et permet la réflexion et l'imagination pour traiter l'inhabituel. Certes, on est conscient du fait qu'il faudrait bien ouvrir les processus très en amont, introduire partout de la flexibilité, mais, dans la réalité, le décideur se retrouve vite dans la situation du skipper qui affronte une tempête soudaine : il doit d'abord sécuriser l'essentiel ; ensuite, on peut prendre le temps – s'offrir le luxe – des consultations idoines (pour consolider les adhésions, mieux tenir compte des contingences, et corriger à la marge, s'il le faut, les règles cardinales arrêtées). Le Plan est cet outil de référence pour l'action au moment où la tempête s'abat.

L'existence même d'un document-cadre est bien l'atout majeur dont on doit disposer pour affronter de façon cohérente les grandes turbulences, et il faut tout mettre en œuvre pour en disposer au plus vite afin qu'il puisse être fourni aux opérateurs.

Un certain nombre de visions et d'hypothèses, implicites ou explicites, structurent ainsi le plus souvent les anticipations, les logiques de réponse, les démarches tactiques prescrites. La référence centrale est que la situation de catastrophe provoque un ébranlement personnel, organisationnel, institutionnel, avec risque élevé de perte de repères, de perte d'efficacité opérationnelle, de perte de cohérence générale, et plus gravement de délitement des contrats sociaux. Les thèmes de la *panique*, de *l'abandon de poste* et des *désordres sociaux* sont le plus souvent à l'arrière plan. Dans ce contexte, il est essentiel de pouvoir disposer de cadrages forts, clairs et prêts à l'emploi, pour laisser le moins de prise possible au risque de perte de contrôle.

Le Plan apporte des repères en termes de référents fondamentaux, de catégorisation des problèmes, d'explicitation des règles d'autorité, de formulation des mécaniques à mettre en

œuvre pour répondre à une situation à haut potentiel de déstabilisation. Le Plan est l'outil central de ce retour à un univers sous maîtrise. Le Plan permet de réagir sur la base de fondamentaux et de check-list explicités : c'est une ligne de vie essentielle.

D'un point de vue plus simplement opérationnel, la situation de catastrophe diffère du quotidien en ce qu'elle appelle un tout autre niveau d'injection de moyens, de coordination d'instances très diverses. Le plan est un outil incomparable en ce qu'il prévoit précisément la mise en cohérence, la coordination, les bases de méthode et de liaison de ces multiples intervenants qui ont chacun leur culture, leurs règles, leur vocabulaire. Le travail sur le plan a permis, avant que l'événement ne frappe, de réfléchir aux moyens à réunir, aux façons de procéder pour acquérir ces moyens, aux règles de leur utilisation, de leur engagement. Et le jour venu, le respect du plan et des automatismes acquis et répétés permet d'éviter la confusion et l'inefficacité générales.

Le plus important est bien de donner un cadre, de la méthode, pour éviter paralysie et perte de cohérence – surtout aux niveaux opérationnels. Plus on descend dans la hiérarchie, plus on doit recevoir ces prescriptions claires et précises. Clausewitz n'est pas oublié :

> "Aux postes où l'on ne peut s'attendre à trouver d'autres connaissances que celles qui sont dues aux règlements de service et à l'expérience, il faut faire appel à la routine du méthodisme qui y confine. Celui-ci servira de support de jugement et de barrière à ces idées extravagantes et totalement erronées qu'il faut redouter plus que tout dans un domaine où l'expérience se paye si cher." [5]

2. Quelques points forts essentiels

Les professionnels avertis mettent notamment en avant les points cardinaux suivants, qu'il serait dangereux d'oublier :

1°) Tenir sous le choc. La violence, la gravité des événements, peut avoir des conséquences instantanées très graves – l'esprit peut être anéanti. Il faut donc une ligne à laquelle se raccrocher, de façon réflexe, pour garder sa compétence opérationnelle. Il faut avoir intégré des « actes réflexes », qui permettront d'agir avec efficacité, alors même que l'on est ébranlé par une avalanche de problèmes, une onde de choc de gravité sans précédent, avec perte de bien des repères essentiels.

2°) Une cohérence immédiate par défaut. La pratique de ces actes réflexes, dans le cadre de plans d'ensemble qui prévoient la place de chacun des acteurs, permet de favoriser l'efficacité et la cohérence d'ensemble, quand à tout moment le système de réponse risque l'éclatement, la perte de cohérence voire de rationalité. Ceci suppose bien entendu une préparation exemplaire, des tests, des exercices. Le constat est que la planification permet de réduire la confusion en ce qui concerne les responsabilités, les compétences, les recouvrements de mission, l'utilisation des ressources, etc. Plus on aura fait d'effort sur les interfaces organisationnelles, moins on aura ensuite de surprises, de blocages, de viscosités lors de la crise. Des références communes, des langages communs, des réflexes communs, ont pu être forgés, partagés, discutés, consolidés.

3°) Un ancrage de fond. Les défis ont été clarifiés, des repères fondamentaux ont été formulés, des scénarios ont été explicités, des logiques de réponses ont été fournies, un certain nombre de prescriptions ont été précisées : autant de points d'appui qui donnent

---

[5] Carl von Clausewitz : *De la guerre*, 10-18, Ed. de Minuit, Paris, 1955 (p. 192).

de la marge, de la robustesse, de la résilience au Jour J. Tout n'est pas à réinventer, de l'éthique à la logistique, des cartes d'acteurs aux logiques opérationnelles.

4°) Une précision qui « ne laisse rien au hasard ». Il est courant de dénoncer « les plans de 600 pages », l'appréciation « des plans en fonction de leur poids ». Le fait d'être descendu dans les détails permet précisément d'avoir examiné bien des points délicats, à l'intérieur de chaque organisation, entre chaque organisation, dans la dynamique d'ensemble – sachant que les « grains de sables » sont la loi des crises.

5°) Le plan libère l'esprit pour la créativité. Le fait de disposer de ces ancrages, de ces repères, de ces écrans radar multiples, permet de lancer les opérations immédiates, et de prendre du recul. Recul pour examiner ce qui ne rentrerait pas dans les hypothèses habituelles et qui appelle la créativité collective. Plus le connu a été préparé, plus on sera en mesure de faire face à l'inédit – et cela est capital dans les grandes crises.

3. Des exigences cardinales

Cette liste de considérations ne tient qu'à la condition que le travail préalable soit sérieux. Ces conditions de validité sont notamment les suivantes :

1°) Compétence professionnelle première. La situation d'exception exige des compétences solides. Le plan n'est pas fourni pour masquer les insuffisances des acteurs. A commencer par l'évanescence du leadership.

2°) Questionnement, explicitation **:** les hypothèses sur lesquelles est fondé le plan sont critiques, elle doivent être très sérieusement étudiées, explicitées, travaillées.

3°) Entraînement. "Exercice difficile, opération facile / exercice facile, opération difficile" comme le disent les meilleurs services d'intervention. Et l'on sait que la tâche la plus difficile, de très loin, concerne non les postes tactiques, mais les postes de leadership (pour lesquels il n'y a pratiquement aucune qualification requise, aucun entraînement exigé).

Quels que soient les motifs d'interrogations que nous allons examiner en seconde partie, il faut garder à l'esprit ces points d'ancrage dont une bonne partie fait la force de nos dispositifs.

4. Préfet Henri Hurand - Réflexion sur les « plans de secours »

Avec grande intelligence, le préfet Henri Hurand, qui avait reçu mission, du ministre de l'Intérieur, en 1993, de faire un point approfondi sur « Le Préfet et la crise », souligne les points suivants :

« ***Les plans de secours*** : La question a été posée de savoir si l'idée même de plan était adaptée à la réalité des compétences et des pouvoirs du monde moderne. Répondre à cette question suppose, d'une part, que l'on définisse au préalable ce qu'est actuellement un plan et quelle est sa finalité et, d'autre part, que l'on recherche ce qu'est aujourd'hui l'attente de ses utilisateurs.

Ce que l'on appelle "plan de secours" recouvre des réalités diverses selon que l'on parle d'un plan ORSEC – il s'agit alors essentiellement d'un répertoire des moyens – d'un plan de secours spécialisé – qui définit des niveaux successifs de responsabilité, des conduites à tenir, des méthodes de travail à utiliser – ou d'un "plan rouge" qui est un véritable règlement de manœuvre. Mais, dans aucun cas, il ne s'agit à proprement parler d'une organisation a priori et globale de la gestion des crises : autant de plans de secours, autant de finalités.

En revanche, l'attente des principaux utilisateurs que sont les membres du corps préfectoral à l'égard de ces plans est relativement simple à décrire. Pour eux, il s'agit toujours d'un répertoire de moyens supplémentaires en personnel et en matériels susceptibles de venir renforcer ceux des services de secours de base ; il s'agit aussi d'obtenir la définition d'un type de structure de commandement et de mode de travail commun auquel tous les acteurs se rallieront dans quelques hypothèses définies préalablement ; il devra, enfin, donner un signal clair de mobilisation à des services dont ce n'est pas habituellement la mission – et par là faire connaître à l'opinion le degré d'implication des pouvoirs publics dans le traitement de la crise.

Le plans de secours répond aussi aujourd'hui à une autre finalité qui est le corollaire de son mode d'élaboration puisque celui-ci oblige les différents responsables publics et privés à se rencontrer, à se connaître et à échanger des informations : bref, à s'habituer avant la crise à travailler ensemble, ce qui est une condition essentielle de l'efficacité de la gestion de crise.

Le résultat de cette analyse succincte à laquelle tout le monde paraît aujourd'hui adhérer conduit à penser qu'il est vain de s'interroger sur l'efficacité des plans de secours dans leur forme actuelle. L'amélioration de leur efficacité est liée à leur mise à jour permanente dans le cadre d'une présentation rénovée et simplifiée actuellement à l'étude. Cette mise à jour sera d'autant plus efficace qu'elle respectera le points suivants :

- Limiter les contraintes matérielles qui empêchent actuellement tout effort sérieux de réécriture : l'informatisation paraît une bonne réponse à cette problématique ;
- Accepter l'idée que la préparation du plan vaut préparation de la crise et qu'en conséquence les SIACEPC dont c'est la mission principale doivent y déployer toutes leurs capacités de fédérer et de coordonner les apports des autres partenaires ;
- Accompagner ces plans d'un développement de la "culture de crise" notamment par le partage de l'expérience et la diffusion de consignes de comportement sur lesquelles on reviendra plus loin.

La préparation des plans de secours est une étape majeure dans la généralisation des habitudes de travailler en commun ; mais, nombreux sont les acteurs concernés par cette pratique ». [6]

---

[6] Préfet Henri Hurand : « Le Préfet et la crise – étude dur le rôle du corps préfectoral dans la gestion des crise de sécurité civile », Volume 1, Direction de la Sécurité Civile, Ministère de l'Intérieur, avril 1993 (p. 28-29).

II – PLANS : LES QUESTIONS ET LES PIÈGES

Des plans qui existent
l'emportent toujours sur le désir de les modifier
Barbara Tuchman

Que l'on ne fasse pas de contresens sur les pages qui vont suivre. Elles sont inscrites ici comme exigence : si l'on veut que les plans, revendiqués comme indispensables et qui le sont effectivement – sous conditions –, soient véritablement à la hauteur de ce que l'on en droit d'en attendre, il faut avoir bien reconnu les pièges à éviter, avoir tout mis en œuvre pour éviter ces pièges, et se tenir prêt à repérer tout biais ou dérive qui, en situation, se révélerait porteurs de risques.

Un faisceau de questions sont à considérer. Il faut les avoir à l'esprit de la conception à l'application et la modification des plans. Avec une obsession : garder la maîtrise stratégique de l'outil. La pire des situations est celle dans laquelle le plan, guide essentiel de l'action, a été pris en otage par la crise. Si le plan est devenu tête de pont de la crise, il y a péril en la demeure. C'est la leçon de Sun Tsu, le conseil qu'il donne pour remporter des victoires totales : « S'attaquer à la stratégie de l'ennemi ». « Et alors il suffit d'un garde-champêtre pour s'emparer du pays ».

Si, par habitude, par réflexe, par fierté professionnelle, je monte – comme le veut le plan – à l'assaut d'un incendie que je ne pourrai pas éteindre (ce qui est contraire à toutes les hypothèses), dans un immeuble dont la stabilité est devenue problématique (ce qui est contraire à toutes les hypothèses), et sans capacité de recul à la hauteur des circonstances et des défis posés, je me mets en posture extraordinairement dangereuse. Et si, avant l'événement, j'ai refusé d'ouvrir le champ des hypothèses, comme devrait me le faire faire les nouvelles donnes qui s'imposent, je prépare – via les plans et les règles – les conditions d'aggravation du désastre. Ce fut le problème, dans une large mesure, le 11 septembre 2001 au World Trade Center. Le Directeur de la Sécurité de Morgan Stanley, Rick Rescorla, se heurta à l'impossibilité définitive de faire entendre aux instances en charge qu'il fallait revoir le dossier de sécurité des Tours (à la suite de l'attentat de 1993). Ayant alerté sur les risques terroristes et les problèmes de tenue des Tours, et n'obtenant que des fins de non recevoir, il avait fini par adresser aux 2687 collaborateurs de la banque une instruction sur le thème *Do Not Listen to Any Instruction from the Port Authority in a Real Emergency* (Ripley, p. 205). Il fit de son mieux pour entraîner ses personnels – y compris à l'évacuation générale, qui était l'interdit majeur des plans de secours – et il sauva quasiment tout le monde le 11 septembre. L'entreprise compta 13 victimes, dont Rescorla et 4 de ses officiers de sécurité qui s'employèrent jusqu'au bout à faire évacuer leurs collègues. [7]

Devant tout plan, les interrogations qui suivent sont à garder à l'esprit, comme autant de pièges potentiels devant être identifiés au plus tôt.

1. Le piège du Plan-papier, alors l'essentiel est dans le processus

Dans notre culture, le plus important est le point d'aboutissement : le Plan. Certes, il aura fait l'objet de réunions préparatoires, où des discussions auront pu avoir lieu, mais l'accent est

---

[7] Amanda Ripley: *The Unthinkable – Who Survive When Disaster Strikes and Why*, Crown Publishers, New York, 2008.

souvent mis sur le document papier qui sera *in fine* distribué aux acteurs et qui vaudra texte de référence commun. Même si l'on s'en défend, le texte en vient régulièrement à l'emporter sur le processus qui permet aux uns et aux autres de s'impliquer, d'enrichir le questionnement, de réfléchir aux hypothèses, aux surprises possibles, aux mille et un problèmes d'exécution. Notre tradition est incontestablement de focaliser l'attention sur la production du document écrit qui pourra être fourni aux acteurs, exposé lors de conférences, pratiqué lors d'entraînements. La dynamique spontanée est bien celle de l'application par tous de ce qui aura été concocté par quelques uns.

Passons de l'autre côté de l'Atlantique. La notion – le *Plan* – laisse place à une autre perspective : *Planning*. Comme toujours en culture anglo-saxonne, on se tient à distance des concepts et des doctrines pour se placer dans un *processus* et un pragmatisme plus soucieux de quotidien que de principes. On se tient à bonne distance de l'Idée et du formel pour se préoccuper du contrat social et du savoir-faire en fabrication. C'est moins l'aboutissement fixé qui importe – le *written plan* – que le chemin à tracer. Moins l'idéal à suive, fixé par une autorité supérieure et ses bureaux centralisés, que le travail de construction organisé par les acteurs dont on suscite les intelligences et les compétences. La différence est clairement exprimée par le mot toujours rappelé du Général Eisenhower, architecte du débarquement en Normandie : "*Plans are worthless, planning is everything"*. La confiance est dans la capacité à inventer ensemble des voies et des moyens de sortie, et non dans le caractère salvateur de ce qui a été arrêté, consigné dans un écrit faisant loi, et qui s'impose à tous comme cadre d'intelligence, d'autorité et d'application. Là-bas, il s'agit moins de « faire connaître le plan », de « rassurer » grâce au plan, que de s'assurer que les uns et les autres sont bien moteurs d'un processus commun qui rassemble et focalise les énergies.

L'opposition entre les deux rives n'est évidemment pas aussi marquée. De ce côté-ci, aussi, les visions pragmatiques ont bien évidemment leur place. Et de l'autre côté, comme l'ont montré des discussions et enquêtes à la suite du cyclone Katrina (2005), le « planning » est parfois largement délaissé pour le « plan ». Les auteurs américains le notent avec constance : "There is a tendency on the part of the officials to see disaster planning as a product, not a process." [8]

Mais il faut bien relever une forte différence, plus que perceptible dans les conférences organisées autour des crises et des plans. Il ne suffit pas de répéter constamment que ce n'est pas le plan papier le plus important. On observe que, structurellement, une ornière est souvent suivie : un service est chargé de rédiger le plan, les acteurs concernés sont peu intéressés à s'impliquer, ni en phase de réflexion préalable, ni en phase de validation, et encore moins d'exercice ou de correction périodique. Chacun continue à exiger des autres qu'il veuille bien adopter son vocabulaire, ses modes d'action, sa culture.

De même, si l'on exige toujours de la flexibilité dans les plans, on constate que, dans la réalité, la façon dont sont pensés, rédigés, appliqués, testés ces plans ne reflète pas vraiment l'exigence de souplesse. Comme si les rappels en matière de flexibilité ne venaient que comme clause de style, qui doivent bien être insérés quelque part. En vérité, il est possible que la dynamique sous-jacente aux plans soit souvent plus marquée par le besoin de figer les questions et les réponses que par l'ardente obligation de questionnement, de souplesse et d'improvisation. Toute conférence soulignera bien entendu que le plan proposé se doit d'être

---

[8] Wenger, James and Faupel, in Thomas Drabek, *Human System Response to Disaster – An Inventory of Sociological Findings*, Springer Verlag, New York, 1986. (p. 53)

flexible et partagé, mais il est généralement présenté dans des logiques top-down, par une organisation sûre de son pouvoir hiérarchique, et rarement focalisée sur la richesse des processus d'apprentissage qui devraient marquer la confection et la vie des plans en question.

On se trouve donc en présence de deux lignes de faille potentielles : d'une part, le plan-papier peut finir par tuer l'exigence de processus ; d'autre part, de façon plus subtile et plus perverse, une culture de centralisation hiérarchique et de silo, peut trouver dans le plan papier un outil de puissance qui doit exclure, par construction et par vision, l'idée de processus ouvert et partagé. Et cela de façon d'autant plus forte que l'on est sur des enjeux majeurs, appelant de solides protections de territoires bureaucratiques. La bataille s'engage alors dès l'origine sur l'obtention de la mission de rédaction du plan.

2. Le piège de la codification des réponses : l'effacement des blancs et des questions

La dynamique visant à mettre en forme et articuler les réponses peut avoir bientôt raison d'une faculté pourtant cruciale : la faculté de considérer dès l'origine et en continu les questions, les surprises, les failles, les ruptures, les impossibilités, qui font l'essence même du phénomène de crise. « Nous sommes ici pour répondre aux problèmes, pas pour nous en poser » disait ainsi avec un aplomb définitif le responsable Opérations d'un grand service de secours. Il faut donc porter le projecteur sur un certain nombre de points le plus souvent masqués à la hâte, pour justement arriver au plus vite à des réponses opérationnelles bien « rationnelles », s'inscrivant dans les registres habituels, et plus encore ne soulevant pas d'inquiétudes. Le risque est que le plan vienne boucher à la hâte toutes les difficultés réelles qui font la situation de crise – et que ce colmatage de surface éclate brutalement le jour J ; ou épuise peu à peu le système de réponse dans la durée, si la crise ne joue pas ce jeu de la normalisation qu'on lui a préparé. On peut voir de nombreuses manifestations de ces ornières habituelles :

> ***1°) Le Plan Aveugle.*** Les premières pages du plan sont à examiner avec la plus grande attention. Si, sous couvert d'évidences qui s'imposent, et qui imposent l'adhésion sans réflexion en recul, bien des hypothèses critiques sont soustraites à l'examen, et si quiconque songeant à les remettre sur la table d'analyse le fait à ses dépens… il est indispensable de stopper là l'examen, de demander un arrêt d'urgence et une réflexion nouvelle sur le document. Certes, tout document stratégique et opérationnel doit accepter de faire des choix, mais il doit le faire de façon explicite, de façon à ce qu'on puisse immédiatement intervenir si d'aventure on se trouve le jour de l'utilisation du plan sur un autre tableau de difficultés.
>
> ***2°) Le Plan Parfait.*** La tonalité générale de pareil plan est immédiatement repérable : « voici comment le problème se présentera ; voici comment le tout fonctionnera ». Par hypothèse, qu'il serait mal venu de discuter, chacun sera à sa place, chaque action sera conduite comme à la parade, rien ne manquera qui pourrait mettre en péril le mécano général. Ce qui est écrit est ce qui est nécessaire pour le fonctionnement optimal du plan, et rien de non optimal ne peut venir contredire ce qui est affirmé. Aucune surprise, aucun grain de sable, une connaissance parfaite, une liaison parfaite, une entente parfaite, une rationalité irréprochable de chacun et de tous, l'absence totale de jeux de pouvoirs. Bref, un plan marchant comme une armée au défilé du 14-Juillet. Ce qui est prescrit sera fait, puisque c'est écrit. On parvient finalement à un document proprement délirant, reflétant l'obsession fondamentale de ne pas tolérer l'expression de questions et de difficultés. Et,

pour le cas où la réponse n'est pas possible, des évidences et des arguments d'autorité viennent colmater les brèches. [9]

3°) Le Plan « Usine à Gaz ». On constate souvent une tendance à contrebalancer l'évitement des questions de fond par une profusion de principes, de strates, de schémas, de silos, de chiffres, de données… qui peuvent faire illusion. Et le processus de complication tous azimuts, de précision obsessionnelle, est d'autant plus marqué que les inquiétudes à masquer sont fortes.

4°) Le Plan en Majesté. Les défis les plus cruciaux ont été masqués, transformés en assurances qui s'imposent avec la force de l'évidence, et impose l'acte de foi. Très vite, le Plan prend son autonomie, et devient un domaine ayant ses propres dynamiques de persuasion, d'application. On ne discute pas un consensus, on ne remet pas en cause une machine aussi lourde une fois validée et lancée. Il ne reste plus qu'à vénérer et décliner les règles. Le ballet général, le défilé des sigles, la marche militaire des acronymes est dans le script, il en sera donc ainsi sur le terrain. Toute question serait trahison et blasphème. Et si la réalité ne rentre pas dans le cadre, c'est qu'elle a tort ; celui qui le fait remarquer portera atteinte au moral de chacun et de tous. Tout est en place pour une pathologie de Groupthink[10] d'une remarquable pureté théorique.

3. Le piège des hypothèses erronées – "paniques", "désordres", "abandon de poste"

Comme le souligne Enrico Quarantelli, les plans ne peuvent être meilleurs que les hypothèses sur lesquelles ils se fondent. L'idée la plus courante est qu'il ne faut rien attendre de bon de la part des populations – et sans doute même le pire. "These plans include no expectations for public behavior during a disaster. Furthermore, when attention is given to public response, it is generally predicated on erroneous conceptions of public behavior." [11] On pourrait résumer les visions conventionnelles en deux points :

- "Toute situation de crise produit une telle panique de l'individu qu'il est impossible d'en attendre autre chose, au mieux, qu'un comportement de robot solidement encadré par un plan d'ensemble et surtout de détail" ;
- "Toute crise produit des comportements anti-sociaux qui vont de la désertion du poste de travail aux pillages et attaques imposant une intervention immédiate des forces de sécurité pour « restaurer l'ordre »".

Le modèle du « Command and Control » – hiérarchique, top-down, ne prêtant aucune confiance aux tissus sociaux et aux individus – est traditionnellement dominant. Les experts du Disaster Research Center, qui fondent leurs analyses sur plus de 500 études de cas sur le terrain, n'ont eu de cesse de clarifier les visions fausses en cette matière. (voir Annexe 1)

Enrico Quarantelli conclut : "Les responsables des plans doivent penser leurs plans en fonction des gens, plutôt que de tabler sur le fait que les gens changeront leur comportement

---

[9] Ainsi, lors de réunions entre professionnels pour le plan pandémie. Question : « Dans notre métier, le personnel est féminin. Or, le plan dit que les écoles seront fermées. Comment voyez vous les choses ? ». Réponse : « S'il y a pandémie, ce sera la guerre, donc la question ne se posera pas ; question suivante ». Question : « Le plan suppose que notre standard sera suffisamment robuste. Or, il ne tient déjà pas au quotidien ». Réponse : « Il tiendra ; question suivante. ».

[10] Irving Janis: *Groupthink - Psychological Studies of Policy Decisions and Fiascoes,* Hougton, Boston, 1982.

[11] La sociologie américaine des désastres qualifie ces deux premiers points (a et b) de mythes constamment mis en avant aussi bien par les autorités que les médias ou Hollywood. Wenger, James and Faupel, in Thomas Drabek, *Human System Response to Disaster – An Inventory of Sociological Findings*, Springer Verlag, New York, 1986. (p. 54)

pour se conformer aux plans ; ils ne doivent pas fonder leurs plans sur des mythes ou des erreurs manifestes de vision, mais sur des réalités". [12]

4. Le piège intrinsèque de l'outil : le principe de négation de l'imprévu

Avec Kark Weick et Kathleen Sutcliffe – spécialistes du management de l'imprévu – on peut s'interroger sur ce qui, dans la conception la plus fondamentale du plan, peut poser problème.[13]

Weick et Sutcliffe soulignent (p. 39) que tout surgissement d'imprévu conduit à un ressenti fort déplaisant. Les efforts dans le domaine de la gestion de l'imprévu visent précisément à limiter cet inconfort et ses conséquences, notamment les « visions tunnels » dans lesquelles on peut rapidement se réfugier pour retrouver la quiétude des univers simples, connus, balisés, non exposés à des questions difficiles. Le plus précieux – mais fort loin de nos habitudes – est de tenir l'inconfort ressenti pour un signal extrêmement utile, signifiant qu'il y a écart entre nos représentations et le monde tel qu'il est effectivement. La clé, contre-intuitive, est bien d'éviter de tomber instantanément dans l'explication selon laquelle « on a certainement mal entendu, mal vu, mal compris, que tout est bien normal et que le trouble ressenti est sans fondement ». Les auteurs le soulignent avec force : si on attend trop longtemps, le processus de normalisation fera son œuvre et on ne pourra déclencher aucune alerte, on ne pourra rien apprendre. « If you wait too long, normalizing will take over and you'll be convinced that there is nothing to learn. » (p. 41)

Les personnes qui tombent dans la vision tunnel vont rechercher avec fébrilité confirmation du fait que tout est normal, que leurs pratiques habituelles sont parfaitement adaptées à la situation. Et elles vont trouver de plus en plus de confirmations, fondées sur de moins en moins de données ("they come to see more and more confirmation based on fewer and fewer data", p. 43). Les auteurs utilisent la notion de « *mindfulness* » pour qualifier la recherche active de dysfonctionnements possibles, de questions non repérées, de pièges éventuels. Ils lui opposent la notion de « *mindlessness* », qui représente au contraire la recherche de raisons justifiant le rejet de toute question, le maintien des routines en cours.

C'est dans ce contexte de lecture que Weick et Sutcliffe introduisent leur réflexion sur les plans. Fondamentalement, disent-ils, les plans tendent à entraîner leurs utilisateurs vers le « mindlessness » : on recherche la confirmation du fait que le plan est correct, on écarte les données qui ne cadrent pas avec le plan. On est moins porté au « mindfulness », qui appelle à rediriger l'attention : de l'attendu vers l'aberrant, de ce qui confirme vers ce qui contredit, du confortable vers l'inconfortable, du plus connu vers le moins connu, de l'implicite vers l'explicite, du certain vers le probable, du consensuel vers le conflictuel. Dans le *mindfulness*, l'attention est forte pour traquer les angles morts, non pour les tenir cachés – car ce sont bien les angles morts qui seront les opérateurs essentiels des ruptures décisives. (p. 44)

De façon plus directement opérationnelle, soulignent Weick et Sutcliffe, les plans portent en eux-mêmes des travers à bien connaître :

---

12 Enrico L. Quarantelli, "Principles of Planning For Industrial and Business Disaster", Preliminary Paper n° 81, Disaster Research Center, The Ohio State University, 1982.

13 Kark E. Weick and Kathleen M. Sutcliffe, *Managing the Unexpected – Assuring High Performance in an Age of Complexity*, University of Michigan Business School, Management Series, Jossey-Bass, San Francisco, 2001.

1°) Les plans tendent à réduire le champ d'examen des possibles : leurs utilisateurs vont encoder le monde dans les hypothèses et catégories retenues par le plan. Ce qui est en dehors des hypothèses de base ne reçoit qu'une attention superficielle. Alors que ces éléments hors cadres vont précisément faire le lit des surprises, cœur des crises.

2°) Les plans tendent à réduire le champ des possibilités d'action : ils bornent nos capacités de réponse à ce qui est préalablement acté comme étant à disposition, grevant les possibilités de recomposition des cartes en matière de logiques et moyens d'action « In other words, contingency plans preclude improvisation » (p. 80).

3°) Les plans tendent à ancrer le principe d'une application à l'identique de modèles d'action du passé : le problème est que des questions nouvelles appellent des réponses novatrices. Il faut être en mesure d'apporter des réponses sur des modes variables.

Les auteurs résument : Ceux qui investissent lourdement dans les plans, dans des procédures standardisées, des protocoles, des recettes et des routines, tendent à promouvoir le *mindlessness*, au détriment du *mindfulness*. Une focalisation sur les plans tend à limiter l'attention aux seuls scénarios considérés dans les plans, et aux seules logiques de réponse et actions consignées.

Le résultat est un système peu à même de décrypter les écarts, peu apte à revoir ses interprétations, peu intéressé à apprendre, malhabile à recombiner ses actions selon des logiques nouvelles pour traiter l'imprévu. (p. 81) La logique des plans tend à produire des systèmes dont les caractéristiques dynamiques sont aux antipodes de ce qui est souhaitable dans un monde de plus en plus complexe et volatil (p. 83).

Certes, tous les auteurs de plans souligneront avec la dernière énergie que leur outil n'est qu'un point d'appui, que rien n'est fermé, que certaines lignes stipulent bien, explicitement, qu'il est impératif de savoir s'adapter. Mais on ne peut manquer de relever des constantes qui aiguisent les mises en garde ici formulées. Ainsi des rédactions du type : « Le plan d'intervention d'urgence comprend *tous* les scénarios de catastrophes et de situations d'urgence possibles de même que leurs conséquences, les mesures nécessaires, les marches à suivre écrites et les ressources disponibles… »[14]

D'emblée, on est embarqué dans un monde borné, circonscrit, largement voire totalement balisé. Ou, autre veine classique, le choix de telle hypothèse implicite qui ne fait l'objet d'aucune mise en garde – ainsi l'idée affirmée que le plan pandémie arrêté n'est pas spécifique à telle forme de pandémie – alors qu'il prévoit uniquement la situation d'un virus à haute létalité. Bien entendu, il est toujours difficile de détecter ce qu'un texte de référence peut receler d'implicite (c'est constitutif du défi des crises), mais il est d'autant plus difficile de pointer rapidement une faille originelle que l'idée qu'il puisse y avoir erreur de paramétrage initial est absente ou même combattue par la philosophie même des plans, ou de ceux qui les rédigent. Et il n'est pas rare que les rédacteurs ou les institutions en charge deviennent des gardiens, voire des grands prêtres veillant avec une attention aussi fine que farouche à l'annihilation de tout questionnement. [15]

---

[14] Centre canadien d'hygiène et de sécurité au travail, http://www.cchst.ca/oshanswers/hsprograms/planning.html).

[15] C'est là d'ailleurs un rite dans maintes réunions officielles. Interdiction de faire la remarque qu'un séisme sur Nice pourrait avoir quelque effet sur l'aéroport, puisque l'aéroport est indispensable à la mise en œuvre du plans de secours – de même pour les autoroutes ; interdiction d'imaginer qu'un commando terroriste pourrait détourner un bateau ailleurs qu'à Fos sur Mer, puisque c'est là la destination normale de tout navire ; interdiction d'ouvrir

A contrario, le défenseur du « plan » exigera avec raison « un peu de bon sens » et fera remarquer que l'on peut au moins bâtir des plans pour les scénarios les plus attendus. Cela est tout à fait juste, et constitue la meilleure défense de l'activité des plans. Il faut seulement ajouter que, précisément, il doit être clarifié que la validité d'un plan dépend très étroitement de l'adéquation de ses hypothèses essentielles à la réalité à traiter ; que dans un monde de plus en plus marqué par l'hypercomplexité et les ruptures, le champ des plans spécifiques bien robustes risque de suffire de moins en moins à épuiser les problèmes lors des grandes crises.

5. Le piège du primat donné aux mécaniques de mise en œuvre, quand le décisif est d'ordre stratégique et politique

L'essence même d'une crise, c'est la destruction des références, la surprise fondamentale venant soudain mettre en question les visions conventionnelles. C'est pour cette raison que le plus important est bien de retrouver des visions, du sens, de la conviction partagée – avant même les mises en œuvre logistiques (centrales dans les urgences). Tout plan qui fait l'impasse sur cette réalité fondamentale, qui opère en quelque sorte dans un « business as usual » sur toutes les hypothèses les plus critiques, qui masque les colossaux problèmes de leadership en univers non balisé, qui compense ce vide sur l'essentiel par des précisions fausses sur la technique et les moyens, ou qui masque les grands problèmes d'option par des prescriptions d'autant plus précises en matière de commandement formel… porte en lui de graves défaites stratégiques.

En particulier, puisque le pilotage en univers de rupture est le point le plus critique, tout plan masquant ces problèmes de pilotage et ne songeant qu'à asséner des règles formelles impérieuses en matière de commandement et de logistique peut constituer un grave danger. Le problème prioritaire n'est pas de prévoir des logiques d'emboîtement pour la transmission efficace des ordres à faire descendre ; le grand problème est la formulation des options de fond et leur transcription par tous les acteurs, lorsque les références essentielles sont pulvérisées, que la surprise est omniprésente. Cette dimension est souvent exclue : on est d'emblée dans une logique d'application de principes et de moyens qui ne posent pas question sur le fond. Et si ces dimensions ne peuvent jamais faire l'objet d'explicitation, de test, de retour d'expérience, le plan deviendra rapidement un piège diabolique – puisque les questions les plus critiques auront été mises hors examen, et le resteront tout au long de la crise. Mais la difficulté est extrêmement aiguë. Car on se trouve face à des « blancs », qu'il faut pouvoir tolérer. Et confronté à une difficulté généralement passée sous silence : le problème va d'emblée concerner les dirigeants, qui devront faire montre de leadership inventif, incarner la riposte, faire preuve d'exemplarité.

Plus la situation est grave, ou que les enjeux sont potentiellement importants, plus les outils ont besoin d'être pilotés. Le risque le plus important est de voir le niveau de pilotage sous la

---

des questions sur des nouveaux risques ; interdiction de soulever la question d'un véritable problème de sécurité informatique touchant le pays, etc. Comme un Haut Fonctionnaire de Défense me le fit remarquer après une *réunion fermée en zone de défense* (au cours de laquelle il avait brutalement exigé l'arrêt de mon intervention en soulignant que « tout était sous contrôle en France, qu'il fallait être optimiste, et qu'il ne laisserait pas se poursuivre un discours pareil ») : « Vous avez raison, mais on ne peut tout de même pas laisser dire des choses pareilles devant des préfets ! ». Au cours d'une autre réunion, tout aussi fermée, au cours de laquelle je passais une interview vidéo recueillant le témoignage d'un grand préfet sur la question des crises, un autre Haut Fonctionnaire de Défense s'emporta en soulignant : « C'est contre la doctrine ! » Ce à quoi je crus devoir répondre « c'est peut-être contre la doctrine, mais c'est bien le problème ». Une fois encore, la doctrine, le plan, avaient pour objet, précisément, de faire en sorte que les problèmes ne soient pas énoncés.

coupe des outils, des « usines à gaz » organisationnelles, des procédures et règles d'engagement. Si la logistique dicte la stratégie, si le script prévu n'est pas discutable, alors la défaite ne peut être évitée que grâce à un miracle : que la crise veuille bien entrer dans toutes les cases qui lui ont été préparées et s'y tenir bien sage. En d'autres termes : qu'elle ne soit pas une crise, mais une urgence bien domestiquée.

Cette capitulation du niveau de pilotage est extrêmement tentante aujourd'hui en raison de la complexité des terrains, qui n'offrent plus aucune trajectoire aisée ; en raison des enjeux, qui exposent à des problèmes abyssaux ; de la volatilité des contextes, qui ne donnent aucune prise un peu solide et conduisent à des mutations constantes des situations et des risques ; du manque fréquent de préparation des dirigeants à affronter ces univers fondamentalement instables – sans cartes, ni boussoles.

Et même – piège ultime – le caractère souvent décalé, frappé d'obsolescence, de nos techniques phares de gestion de crise qui se résument trop souvent à quelques bons préceptes, du hardware, et de la communication médiatique rapidement dépassée en raison d'Internet et de la nature profondément transformée des risques et des univers dont on veut parler. Informer sur des risques globalement cernés est une chose ; communiquer sur un « trou noir » est un tout autre exercice. Il ne s'agit pas de venir pour « rassurer », sur le mode « Laissez-moi vous dire… Les experts sont formels… ».

Mais, comme le corps social, pour sa part, continue à exiger ce qu'on continue à lui promettre : des conduites totalement maîtrisées, des réassurances… auxquelles il ne croit d'ailleurs plus et qui sont dénoncées comme des impostures dès lors qu'elles sont énoncées, le chemin de crête est de plus en plus exposé.

La tentation sera forte de se lover encore plus fermement dans les scripts prévus, les Plans prévus, les logiques de moyens. Avec cette assurance implicite (voire explicite) qu'échouer gravement en appliquant le Plan validé est toujours préférable à l'innovation hors cadres. Et si l'on est même convaincu quelque part qu'il vaut mieux échouer dans les règles que de prendre le risque de réussir en dehors des chemins balisés, le Plan triomphant se révélera bientôt comme le plus terrible cheval de Troie de la crise. Un plan toujours plus « rassurant » et « indiscutable », exigeant la mise à l'écart rapide de toute personne pointant le piège.

Dans cette vaste entreprise de réassurance-mystification personnelle et collective, la magie du chiffre est souvent un levier actionné à fond. Des tombereaux de chiffres sont déversés jours après jours, toujours plus précis à mesure qu'ils se vident de pertinence. Il faudrait alors rappeler à chacun – producteur, négociant, distributeur, commentateur, consommateur de chiffres – que cette question de la pertinence est essentielle. Mais le message ne passe guère, surtout pas à ce moment là où l'important n'est pas de tenter de savoir avec justesse mais de s'aveugler avec empressement. Gauss a beau le souligner de façon si limpide : "Lack of mathematical culture is revealed nowhere so conspicuously as in meaningless precision in numerical calculation", là n'est pas le sujet.[16]

---

[16] Dans les années 1980 je fus ainsi le témoin du déclenchement de trois plans Orsec sur trois départements bloqués par la neige. EDF faisait savoir qu'il y avait plusieurs centaines de milliers de clients coupés ; les télécommunications donnaient le chiffre d'environ 7830, ce qui était un chiffre bien plus précis et très flatteur. Jusqu'à ce que je demande une explication sur cette tenue si supérieure des lignes PTT. La personne représentant le téléphone indiqua alors que ce chiffre représentait le nombre de clients qui avaient appelé pour signaler qu'ils étaient coupés.

La première question à poser dans un audit en matière de crise porte bien sur ce dernier point, vital : le dossier est-il conduit au niveau stratégique, ou la conduite stratégique se limite-t-elle à des prescriptions formelles, consignées dans un plan tout entier marqué par un souci du hiérarchique simplifié, du technique, de la logistique, dans le cadre d'hypothèses fermées et non discutables ? Le Plan, qui est un outil précieux pour les décideurs, ne doit pas devenir – avec leur consentement, ou non – la tête de pont de la crise.

La crise, qui est d'abord rupture sur les ancrages et destruction des références, exprime un impératif de nature stratégique et politique. Dès l'instant où la réponse fait l'impasse sur cette dimension princeps, il faut avoir la clairvoyance et le courage de signifier que la crise a posé de solides jalons pour sa victoire.

Et l'on aboutit à des points critiques où s'exacerbe la tension entre ceux qui ne peuvent dépasser le cadre de l'application de ce qui est prévu, et ceux qui ont déjà compris qu'il s'agissait d'inventer tout autre chose – les « règles d'engagement » étant passées à l'ennemi.

ILLUSTRATIONS

La mécanique qui conduisit à la Première Guerre Mondiale – Henry Kissinger

« *H. Kissinger* : Comme les plans militaires tablaient sur la rapidité et que la machine diplomatique fonctionnait à son train habituel, la pression intense du facteur temps rendit la crise impossible à dénouer. Aggravant la situation, les états-majors militaires omirent d'expliquer correctement les conséquences éventuelles de leurs travaux à leurs collègues politiques. La planification militaire avait en effet pris son autonomie. (p. 183) […]

En mai 1892, le négociateur russe, le général Nikolaï Obroutchev, écrivit à son ministre des Affaires étrangères, Giers, une lettre dans laquelle il expliquait que la méthode classique de définition du *casus belli* avait été rattrapée par la technologie moderne. L'important, déclarait Obroutchev, n'était pas qui tirait le premier coup de feu, mais qui mobilisait le premier : « La mobilisation ne peut plus être considérée comme un acte pacifique ; au contraire, elle représente l'acte le plus décisif de la guerre. »

Le camp qui tardait à mobiliser perdait le bénéfice de ses alliances et laissait le temps à l'ennemi de battre chaque adversaire tour à tour. La mobilisation simultanée des alliés s'imposait désormais aux dirigeants européens qu'elle devint la pierre angulaire d'engagements diplomatiques solennels. Les alliances ne visaient plus à assurer un appui *après* le début d'une guerre, mais à garantir que chaque allié mobiliserait aussi vite que les autres adversaires – et les devancerait, espérait-on. Lorsque des alliances ainsi formées s'affrontaient, les menaces fondées sur la mobilisation devenaient irrésistibles, car interrompre celle-ci provoquait plus de dégâts que ne l'avoir pas commencée du tout. Si l'un des camps arrêtait de mobiliser alors que l'autre continuait, chaque jour passé le placerait dans une situation plus désavantageuse. Si les deux camps tentaient simultanément de le faire, ils se heurteraient à des difficultés techniques telles que la mobilisation serait chose faite avant que les diplomates aient pu s'entendre sur les

---

Autre exemple plus proche : tout l'été 2009, on nous abreuva de chiffres, de statistiques, de comparaisons modélisées à souhait sur l'épidémie de grippe A(H1N1). Et de temps à autres, comme dans une pièce de boulevard, une dépêche AFP ou Reuters nous avertissait que le repérage de base était marqué d'un facteur d'incertitude totalement inconnu, avec peut-être 40 fois plus de cas que moulinés dans les modèles haut de gamme. La fausse précision alimente bien vite la confusion et la perte de crédibilité de l'expertise et de tous ceux qu'elle contamine. Le premier front de l'expertise devrait être la pertinence, non la précision. Mais il est vrai que la fascination de la précision est une drogue si puissante…

modalités de l'opération.

Cette procédure de destruction fit que le *casus belli* échappa au contrôle politique. Chaque crise comportait un mécanisme inhérent qui rapprochait inexorablement de la guerre – la décision de mobiliser – et toute guerre était assurée de devenir générale.

Loin de déplorer la perspective d'une escalade automatique, Obroutchev saluait celle-ci avec enthousiasme. La dernière chose qu'il souhaitait était un conflit local. […]

La guerre, quelle qu'elle soit, devait être totale, et les états-majors n'accorder aucune autre option aux dirigeants politiques. […] La cause pouvait être insignifiante, la guerre serait totale. (p. 184)

Comme il était quasi sûr qu'une nation mobiliserait à un moment ou à un autre pour une raison quelconque, une guerre générale ne pouvait manquer d'éclater ; c'était juste une question de temps, puisqu'il fallait tout simplement qu'une seule grande puissance mobilise pour enclencher la machine de destruction. » (185)[17]

Et Kissinger ajoute par ailleurs que la surprise du paramètre *chemin de fer* surprit tout le monde : la nouvelle vitesse – impensable au XIX^{e} siècle – donnée à la mobilisation emporta toutes les conceptions qui jusqu'alors faisaient sens, et toutes les modalités opérationnelles qui donnaient corps à ces conception. On fut dans le suicide général avant d'avoir compris que l'on avait quitté les terrains d'Austerlitz, d'Iéna, de Waterloo ou même de Sedan.

Crise des missiles de Cuba: Quand les règles d'engagement étouffent le stratégique.

Affrontement entre l'Amiral Anderson et Robert McNamara, Secrétaire à la Défense, au moment crucial de la crise des missiles de Cuba, tel que rapporté par le film *Treize jours*.

Admiral Anderson: Very well. Load your guns. Guns are loaded, sir.

Secretary McNamara: What was that, Admiral?

Admiral Anderson: We've been hailing the Grozny for the last hour, Mr. Secretary. The Grozny refuses to stop.

Secretary McNamara: What are you doing?

Admiral Anderson: Carrying out our mission, Mr. Secretary. Now, if you don't mind, we're very busy right now. We need to be able to do our jobs.

Secretary McNamara: Admiral, I asked you a question.

Admiral Anderson: We're going to follow the rules of engagement— The rules of engagement which the President has approved and signed in his order of October.

Yes. Yes, you may proceed, Captain. Clear your guns.

Secretary McNamara: What? Damn it! Stop that firing! Stop that firing!

Admiral Anderson: Cease fire. Cease fire!

Secretary McNamara: God help us.

Admiral Anderson: The ship was firing star shells.

Secretary McNamara: What?

Admiral Anderson: Star shells! Flares, Mr. Secretary. God damn it! I've got a job to do here. Now, you've been camped out there since Monday night. You're tired, you're exhausted, and you're making mistakes. You interfere with me and you will get some of my men killed, and I

---

17 Henry Kissinger : *Diplomatie*, Fayard, 1996.

will not allow that!

Secretary McNamara: Star shells…

Admiral Anderson: Get out of our way, Mr. Secretary. The Navy's been running blockades since the days of John Paul Jones [XVIII^{e} siècle].

Secretary McNamara: I believe the President made it clear that there will be no firing on ships without his express permission.

Admiral Anderson: With all due respect, Mr. Secretary, we were not firing on that ship.

Secretary McNamara: What the hell was that?

Admiral Anderson: Firing on a ship means attacking a ship. We were not attacking that ship. We were firing over it.

Secretary McNamara: That was not the President's intention when he gave that order. What if the Soviets don't see the distinction? What if they make the same mistake I just made? There will be no firing anything near any Soviet ships without my express permission. Now is that understood, Admiral? Is it?!

Admiral Anderson: Yes, sir.

Secretary McNamara: And I will only issue such instructions when ordered to by the President. John Paul Jones! You don't understand a thing, do you, Admiral? This isn't a blockade! This is language — A new vocabulary the likes of which the world has never seen. This is President Kennedy communicating with Secretary Khrushchev.

Canicule 2003 : le plan ou le chaos

« Si vous n'avez pas de plan vachement bien pensé avant, structuré pour faire quelque chose, vous êtes foutus ! »[18]

A(H1N1) : plan, et difficulté d'adaptation, France Inter, 17 juin 2009, 13 heures.

« *Claire Servajean* : 14 cas de grippe A confirmés au collège de Quinte Foncegrives, près de Toulouse. Tous concernent des élèves de la même classe de 6ème, qui n'avaient pas voyagé récemment. Les enfants vont bien mais certains sont toujours hospitalisés, car c'est ce que la procédure voulait jusque là. Il se trouve que le responsable des maladies infectieuses du CHU de Toulouse a protesté, car il a dû faire partir des malades pour accueillir les enfants.

Du coup, les autorités sanitaires ont reconnu que l'hospitalisation n'était sans doute pas nécessaire. Anne-Gaëlle Beaudoin, la Directrice de Cabinet du Préfet de la Haute-Garonne avec Stéphane Iglesis : « Le ministère de la Santé nous a demandé de faire évoluer le dispositif de prise en charge, compte tenu de l'ampleur que prenait le phénomène pour ne plus tout concentrer sur un seul service au CHU. Donc ce seront progressivement quatre consultations dédiées à la grippe qui vont se mettre en place dans des centres hospitaliers dans le département. Dans ces consultations on fera des prélèvements, un examen clinique, et à la suite de cet examen, si les gens sont dans un état de santé satisfaisant, ils seront renvoyés chez eux. S'ils présentent des symptômes faibles, comme ça a été le cas jusqu'à présent on leur administrera du Tamiflu et on leur demandera de rentrer chez eux avec des masques ».

---

[18] Dr. Gilles Brücker, Directeur de l'Institut de Veille sanitaire, Complément d'enquête, France 2.

Claire Servajean : Voilà, c'est ce qui s'appelle faire preuve de pragmatisme. Hélène Cardin, le dispositif d'accueil des malades va donc être revu et corrigé.

Hélène Cardin « Eh oui, il est grand temps, car il a suffi de 7 enfants infectés mais en bonne santé pour mettre à mal un plan qui semblait inattaquable, bien que certains n'hésitaient pas à grincer que l'hôpital n'était pas la bonne solution. Au début peut-être, mais les semaines ont passé, on sait aujourd'hui que la grippe A est en général bénigne, il faudra donc passer quand même par la case hôpital pour consultation et examen, et si tout va bien le patient repartira chez lui avec masques et Tamiflu.

Curieusement, la cellule interministérielle de crise, avec ses deux ministres de l'Intérieur et de la Santé, qui a tenu des conférences de presse pour égrener quelques cas de grippe, cette cellule est aux abonnés absents. Vous me direz, pas de nouvelles, bonne nouvelle.

Et pendant ce temps, Corinne, une de nos auditrice, grippée, selon son médecin, n'a pas pu se faire soigner à l'hôpital d'Ajaccio, car la procédure de prise en charge des malades est tellement lourde pour le personnel qu'il lui fut conseillé de se soigner chez elle, avec du Tamiflu. Donc, ordonnance, pharmacie. Et là, surprise : impossible d'avoir le fameux médicament. Ordre du ministère. Seuls les hôpitaux peuvent l'utiliser… Pas facile… »

III – PLANS : DES VISIONS ET DES PRATIQUES PORTEUSES DE RÉUSSITE

Les crises contemporaines se présentent d'abord comme des ruptures systémiques, qui remettent en question une grande partie de nos assurances, de nos références. On peut et on doit avoir des plans, à la condition express qu'ils prennent place dans un espace d'intelligence stratégique et de pilotage fondamentalement renouvelé. Nous avons besoin, essentiellement, de changer nos visions des crises – avec une focalisation moins exclusive sur l'événement, pour considérer surtout des environnements intrinsèquement instables et chaotiques ; de redonner le primat au politique, au leadership – pour ne pas en faire de simples applicateurs des règles techniques programmées ; les dispositifs, les outils, sont des appuis, non des ornières dans lesquelles se coucher dès l'instant où quelqu'un a appuyé sur le bouton « crise ».

1. Mettre en place un environnement favorable

Nous n'avons pas la liste des exigences à consacrer, comme s'il suffisait de suivre à nouveau quelque script consigné quelque part. L'exigence de fond est pourtant claire : introduire massivement du leadership ouvert, de la capacité de questionnement et de jugement, de l'exemplarité, de l'écoute du terrain, des marges de liberté et d'initiative à tous les niveaux – y compris aux niveaux de proximité élémentaires, etc.

Il va falloir développer prioritairement la capacité de réflexion stratégique, pour doter les dirigeants de l'aptitude à redéfinir les enjeux, les visions, les buts, logiques d'intervention, alors que l'on sera de plus en plus dans l'instable et le chaotique.

Il va falloir penser « terrain » et non plus « Grand Quartier Général ». Dans les crises en développement, nous ne sommes plus dans l'univers de Clausewitz rappelé au début de ce texte, avec des élites qui donnent le « la », et des subalternes qui « exécutent », avec méthodisme, le plan prévu.

Les crises actuelles mettent en jeu des « tissus », non pas des mécanos hiérarchiques, des silos. Il va falloir écouter, valoriser, appuyer, informer, fluidifier beaucoup plus que seulement « communiquer » en top-down pour asséner des vérités définitives.

Un certain nombre de démarches peuvent aider, que nous avons explicité par ailleurs :

1°) Des Forces de Réflexion Rapide, pour éclairer le niveau stratégique d'abord confronté à des « blancs », non à des sommes d'exigences tactiques déjà cernées [19] ;

2°) Des initiatives de Retour d'expérience avant même la fin de la crise, pour garder une distance critique, corriger en temps réel les erreurs de trajectoires repérées, impliquer le plus grand nombre de strates dans la marche commune ; il ne s'agit pas de dérouler un plan qui protège des erreurs, il s'agit d'avancer, en sachant corriger les erreurs à chaque fois que nécessaire ; [20]

---

[19] Béroux, Pierre, Xavier Guilhou, Patrick Lagadec (2007): "Implementing Rapid Reflection Forces", *Crisis Response*, vol. 3, issue 2, March 2007, pp. 36-37.
http://www.patricklagadec.net/fr/pdf/Implementing_Rapid_Reflection_Forces.pdf
Béroux, Pierre, Xavier Guilhou, Patrick Lagadec (2008): "Rapid Reflection Forces put to the reality test", *Crisis Response*, Vol 4, Issue 2, March 2008, pp. 38-40. http://www.patricklagadec.net/fr/pdf/038-040.crj4.2.Lagadec.pdf
Patrick Lagadec : "Grippe A : "Créons une Force de réflexion rapide", propos recueillis par Paul Benkimoun, Le Monde, 7 juin 2009, page 4. http://www.patricklagadec.net/fr/pdf/Le_Monde_7_juin_2009_Grippe_A.%20Itv.pdf

[20] Patrick Lagadec: "Nouvelles crises, Nouveaux pilotages - Engager une démarche de Retour d'expérience sur les logiques décisionnelles dans l'épisode de grippe A (H1N1)", in *Newsletter de l'Espace Ethique/AP-HP*, Actualités n° 01, 2 juin 2009 http://www.patricklagadec.net/fr/pdf/Grippe_28-mai2009.pdf

3°) Partager l'information, non seulement sur ce qui est tenu pour sûr et rassurant, mais sur l'ensemble du spectre. Ce qui signifie : ouvrir l'information sur : i) ce qui est connu ; ii) ce qui est à mettre immédiatement en débat ; iii) ce sur quoi tout le monde est dans l'ignorance, confronté non à des incertitudes mais à de l'ignorance dure ;

4°) Engager beaucoup d'expérimentations, présentées comme telles, afin d'apprendre en marchant (voire en courant si la situation ne laisse aucune autre possibilité), avec le maximum de partenaires.

5°) Injecter à tout niveau le maximum de marges de liberté, de confiance, pour que le système puisse réagir en utilisant toute sa richesse de complexité et de vitalité, de forces individuelles et collectives.

2. Des exigences pour les plans

Dans ce cadre, il sera important de mettre au point des plans marqués par :

1°) Une attention majeure aux processus de planification mis en œuvre, plus qu'au document papier de sortie ;

2°) Une grande intelligence sur les hypothèses de fond, et les scénarios de référence ;

3°) Une insistance sur la capacité de réflexion en recul, dès l'instant où l'on sort de la simple urgence coutumière. On pourra même prendre l'habitude de garder la première page du plan entièrement blanche, avec une mise en garde du type : « Avant de foncer, prenez une seconde pour réfléchir aux pièges à éviter – Ne vous trompez pas sur le *De quoi s'agit-il ?* ».

4°) Une approche fondamentalement granulaire, avec capacité majeure de modelage rapide de l'architecture (logiques, acteurs, organisations, etc.) en fonction des mutations des défis, des surprises, des erreurs repérées en cours de mise en œuvre ;

5°) Une approche intégrant les dynamiques d'acteurs, les maillages de proximité, les questions éthiques les – loin des seules logiques top-down et autres fonctionnement en silos, pour simple application de règles prédéfinies.

C'est ce que l'on trouve clairement indiqué dans le plan Pandémie des Etats-Unis :

"The Center of gravity of the pandemic response, however, will be in communities. The distributed nature of a pandemic, as well as the sheer burden of disease across the Nation over a period of months or longer, means that the Federal Government's support to any particular State, Tribal Nation, or community will be limited in comparison to the aid it mobilizes for disasters such as earthquakes or hurricanes, which strike a more confined geographic area over a shorter period of time. (Executive summary, p. 2)

"The active engagement and full involvement of all levels of government and all segment of society, including at the community level, are critical for an effective response. Ultimately, however, the actions of individuals will be the key to our response" (preface) [21]

Et ce qui est souvent déploré dans le cas de la France, de façon récurrente, comme à nouveau sur le cas de la pandémie :

"Bien que la question de la situation pandémique proprement dite ne soit pas frontalement abordée, des initiatives sont d'ores et déjà prises sur de multiples plans et par divers acteurs pour se préparer à la survenue d'un telle situation. Des échanges interministériels ont lieu dans ce sens, des entreprises, des

[21] Homeland Security Council, *National Strategy for Pandemic Influenza – Implementation Plan*, May 2006, USA.

collectivités locales ont développé leur propre plan (et de façon parfois très avancée), des ONG se sont saisies de cette question, etc. Des organisations se préparent de manière très concrète à l'émergence des maladies infectieuses, comme certains hôpitaux. De même, à travers différentes actions de communication, des messages sont transmis à divers publics via différents relais, notamment concernant un ensemble de recommandations et de mesures à prendre en cas de pandémie. Mais cette préparation, dans les faits, n'est pas accompagnée d'un discours public annonçant clairement quelle pourrait être la nature de la situation qui devra être gérée, quels seront le grands problèmes à régler et, surtout, comment ils devront être réglés. La philosophie dominante semble donc être de faire sans dire, d'envisager effectivement une situation pandémique mais sans évoquer de manière frontale et publique sa réalité (en abordant par exemple la question de la distribution des antiviraux, des masques, etc.) Même si des réflexions s'engagent dans les médias, notamment autour des problèmes éthiques qu'il faudra alors traiter, la pandémie en tant que telle n'est pas mise au cœur du débat public. De là un statut ambigu de cette question, à la fois présente et absente" (p. 25-26). [22]

Dans le même sens, Emmanuel Hirsch interroge : « Depuis 2004, notre pays améliore son plan de lutte contre la pandémie de grippe : à quel moment a-t-on créé les conditions d'une sensibilisation et d'une délibération intégrant les représentants de la cité, les « forces vives de la nation », les membres d'associations, les universitaires, la communauté des intellectuels dans sa diversité afin de produire non seulement des principes d'action mais un projet social à hauteur du défi ? » (p. 20). [23]

Comme l'indique plus bas André Benkemoun, les grandes crises se gère d'abord, « non pas avec des outils, mais avec des principes et des valeurs ». Il ne faut pas avoir peur d'inscrire soi-même ces dimensions à l'agenda. Ce seront de plus en plus les ancrages essentiels de nos pilotages complexes, et des dynamiques sociétales complexes qui se constitueront autour des grandes crises émergentes. Là encore Emmanuel Hirsch pointe une exigence, et une carence : « Le second plan gouvernemental de prévention et de lutte « pandémie grippale » du 6 janvier 2006 occultait totalement les enjeux éthiques et sociétaux de la menace sanitaire, rien n'y était dit en fait de l'enjeu d'une mobilisation profonde du corps social. Comme si certains de ses concepteurs avaient, dans leurs postulats et méthodes, renoncé d'emblée à créer les conditions d'un rapport constructif et confiant avec la cité » (p. 22). [24]

6°) L'exigence de recadrage périodique : il faut être en mesure de revoir les trajectoires aussi souvent que nécessaire, vérifier que l'on ne s'est pas trompé sur des hypothèses de départ, que le contexte n'a pas muté, que les problèmes ne se sont pas transformés.

Pour donner plus de corps à ces perspectives, le mieux est de laisser la parole à de grands intervenants ou experts. Le but n'est pas de livrer *les* « bonnes pratiques » à appliquer, mais de susciter la réflexion, de stimuler la créativité, d'ouvrir ces terrains qui souvent enchaînent l'intelligence et les énergies, les soumettent à des plans, jusqu'au moment où l'effondrement du plan ne laisse plus de place qu'à une capitulation qui n'ose s'avouer, tout en suppliant chacun des acteurs de « faire au mieux, avec les moyens du bord », maintenant que la crise refuse obstinément respecter ce que l'on avait pourtant si bien prévu pour la terrasser.

---

22 Sous la direction de Claude Gilbert : *Les crises sanitaires de grande ampleur : un nouveau défi ?* , NHES – Institut National des Hautes Etudes de Sécurit, La Documentation française, 2007.

23 Emmanuel Hirsch : *Pandémie grippale – l'ordre de mobilisation*, Cerf, 2009.

24 idem.

3. A l'écoute du terrain : Retours d'expériences

Des dirigeants impliqués, le 11 septembre – James Ellson, responsable des affaires de sécurité à la Ville de New York. [25]

« *P.L* : Quelles sont les plus grandes leçons que vous avez retirées du 11 septembre ?

James Ellson : Le Maire, les dirigeants, doivent être personnellement impliqués. Ils doivent s'impliquer dans les exercices. Ils doivent venir, s'asseoir, se mettre au travail dans les exercices. Ici, le Maire de New York et son Conseil étaient venus aux exercices. Notamment le dernier en date, un exercice de nature terroriste en juillet 2001, qui avait pour thème une attaque chimique faisant des milliers de morts, submergeant les hôpitaux. Comment réagir, communiquer ? Le Maire est venu, son entourage est venu. Ils ont effectivement pris les téléphones, pris les manettes : un exercice grandeur réelle.

Le Maire Giuliani aimait participer à ces exercices : « Est-ce que cela peut arriver ? Oui ? Alors, faisons-le, et donnez m'en plus encore ! ». La clé c'est que le dirigeant y croie, personnellement. Le Maire Giuliani y croyait et s'impliquait, nous posait des questions.

[*Note* : et R. Giulian, à l'issue de cet exercice de juillet 2001, demanda un second exercice, dont la date fut fixée : cela devait être le 12 septembre. En demandant d'intégrer dans le scénario la perte du centre de crise – ce qui advint effectivement le 11 septembre].

« Le 11 septembre, nous avons perdu notre centre de crise ; nous avons perdu nos moyens. Nous avions affaire à quelque chose que nous n'avions pas imaginé. La suggestion que je fis fut que nous devions mettre en place un centre de crise de substitution. Nous l'avons construit à partir de ce que nous savions des erreurs à éviter. Et surtout d'un atout : nous avions peut-être tout perdu, mais, grâce à nos exercices, la grammaire, nous l'avions dans notre tête.

Pour le positionnement de ce nouveau centre de crise, en me référant à votre livre et à d'autres documents, je me suis dit : « Nous devons établir ce centre de crise à distance suffisante du site. Assez éloigné pour ne pas être perturbé par la vue ou l'odeur. » Nous avons donc choisi un lieu à 800 mètres environ et sans vue directe sur le site.

Le Maire, grâce à son expérience, ses exercices, son équipe, sut garder son sang-froid, et faire partager sa détermination : « Nous allons faire face ».

Si vous n'avez pas de dirigeant solide, il n'y aura pas de confiance. Il y aura le sentiment d'être trahi par les dirigeants. Et beaucoup se mettront à chercher toutes les failles. Pour dénoncer la trahison. Dans ce cas, il n'y eut pas de trahison.

Les principes cardinaux que vous connaissez comme moi étaient là ; nous avions des gens capables de penser hors-cadres, capables de prendre des risques, capables de mettre de côté les considérations de carrière. Ils ont accepté de dépasser leurs agendas bureaucratiques habituels. Au moment où il a fallu répondre présent, ils ont répondu présent, et surent conduire la ville hors du chaos ».

---

[25] Extraits de : **"World Trade Center, 11 septembre 2001",** Entretien de Patrick Lagadec avec **James Ellson**, Conseiller Technique des autorités le 11 septembre 2001, ancien responsable de la planification d'urgence de la municipalité de New York pour la question des menaces terroristes, juillet 2002 (montage, sous-titrage : Aurélien Goulet).

Planification, Formation, Adaptabilité, AZF – Dr Marie-Cécile Barthet*, Samu 31* [26]

« *P.L.* : Le 21 septembre, quelles furent les plus grandes surprises ?

Marie-Cécile Barthet : D'abord, ce grand "boum" qui a surpris tout Toulouse. Qui nous a fait comprendre d'emblée, à nous, services de secours, qu'il se passait quelque chose de majeur sur l'ensemble de la ville. A ce moment-là on ne savait pas encore du tout ce qui se passait. On ne connaissait pas l'origine. D'emblée, les appels au secours arrivaient de partout, de toute la ville. Donc impossible de focaliser l'origine de l'explosion sur le site exact. Et puis, progressivement, alors que je progressais vers le site, les informations me sont arrivées au compte-gouttes, d'abord de ma centrale d'appels qui m'a précisé que c'était dans ce quartier, là bas ; et après, ce sont les victimes elles mêmes. Il y avait l'usine qui avait explosé. Et le nuage orangé au-dessus de Toulouse, l'odeur d'ammoniac qui pique. Ce fut donc la découverte progressive de ce qui se passait. Donc, oui, une très grande surprise, mais l'ampleur, on ne l'a connue que progressivement, sur les 20 premières minutes de l'accident. Ce n'est donc pas l'alerte précise, mais plutôt : « Il y a quelque chose d'important, mais on ne sait pas quoi ». Et progressivement on s'aperçoit que, oui, vraiment, c'est important. Il y a des blessés partout, et là, oui, on est submergé. Par cette vague de blessés. Mon premier message a été : « Il y a des blessés partout, envoyez tout ce que vous pouvez ». C'était impossible à quantifier, ni dans l'ampleur de la catastrophe, ni dans l'expression de la demande de moyens. D'emblée c'était : « Tout ce que vous pouvez ». On était hors échelle.

On est entré d'emblée dans une logique d'intervention totalement différente du quotidien. Mais dans une grammaire que j'utilise tous les jours dans mes formations sur la médecine de catastrophe. Mon esprit n'a pas été surpris : les grandes missions, elles étaient claires dans ma tête. L'application n'est pas quotidienne, mais on a la grammaire. On a mis en application les grands principes que l'on connaissait bien, et ça a marché, avec toutes les bonnes volontés que l'on a pu rencontrer.

Une des grandes surprises tout de même, ça a été l'attitude des victimes. Qui a été totalement différente de ce qu'on a l'habitude de vivre. Une attitude de solidarité, d'effacement… Entendre par exemple, quand on commençait à s'occuper d'une victime : « Non, non, occupez-vous de lui d'abord, à côté, il est beaucoup plus grave que moi ». Ça, ça a été une grande surprise. Parce qu'on ne voit pas ça au quotidien.

Des organisations, qui étaient d'ailleurs prévues dans des entreprises ou autres, mais dont on n'avait pas connaissance, se sont aussi mises en place ; des entreprises ont eu des capacités de réaction assez étonnantes. C'est là qu'on s'aperçoit que la nature humaine a quand même pas mal de ressources.

Autre surprise, mais on connaissait déjà cela d'un point de vue théorique : dans une pareille catastrophe, les gens veulent s'en sortir tout seuls. Donc n'attendent pas l'organisation des secours, et vont chercher d'eux-mêmes la solution. Ce qui est une évidence en fait, mais il faut l'avoir vécu pour vraiment la comprendre. Et cela a des corolaires opérationnels très importants. Parce que la priorité n'est peut-être pas justement à l'organisation des secours sur place, mais aussi à l'organisation des services d'accueil pour la prise en charge des victimes – les services aussi bien publics que privés, parce que la victime va aller au plus près de l'accident, au plus près de son domicile, là où

---

[26] Extraits de : "**Toulouse, 21 septembre 2001**", Entretien avec le **Docteur Marie-Cécile Barthet**, Responsable de l'unité de médecine de Catastrophe du Samu-31, Directeur des Secours Médicaux lors de la Catastrophe d'AZF, vidéo Patrick Lagadec, 15 mai 2003.

elle a envie d'aller. Ce sera le cabinet médical du coin, la petite clinique privée… ce ne sera pas nécessairement le grand hôpital de référence. Et ça c'est important, par ce qu'on s'est aperçu que, si les grands hôpitaux avaient prévu ce type de situation, les autres structures n'avaient rien prévu. Elles ont réagi, mais elles ont bien compris qu'elles auraient pu mieux réagir encore si elles avaient été préparées. Donc maintenant on y travaille, ça fait partie des grandes leçons – la priorité, ce n'est peut-être pas l'organisation sur site. Elle est nécessaire, car on a pris en charge les blessés les plus graves, ceux qui ne pouvaient pas bouger, qui ne pouvaient pas s'en sortir tout seuls. Nous, nous avons a géré ces blessés-là, mais après ce sont les cliniques et les hôpitaux qui ont géré tous les blessés qui pouvaient marcher – qui se sont précipités.

Ça a été une vague. Vous savez, quand on est dans un service d'urgence où on accueille les blessés qui arrivent un par un, et quand tout d'un coup on se retourne et qu'on a 100, 200 blessés qui arrivent, ensemble, comme ça… si on n'est pas prêt, là, c'est difficile. Là c'est la vraie surprise.

On l'avait prévu au niveau des hôpitaux de Toulouse. Mais je me souviens très bien avoir dit : « Ne vous inquiétez pas, vous avez le temps de vous organiser. Nous, on va sur site, on prend en charge les victimes, vous êtes prévenus de suite, donc vous avez trois quarts d'heure, une heure pour rappeler du personnel, pour mettre en place les différentes structures ». Mais non, ce n'est pas vrai. Ce n'est pas vrai. Parce que nous, nous sommes effectivement allés sur place, mais les premières victimes sont arrivées sur l'hôpital bien avant que nous soyons arrivés sur place. Ça a été, pour un des sites d'accueil, six minutes après l'explosion, la première vague. Pour le deuxième, ça a été huit minutes. Qui sont tombées en plus, pour l'hôpital le plus proche, sur un hôpital sinistré, qui avait des lésions "bâtimentaires". Donc il fallait s'assurer qu'il était encore fonctionnel.

P.L : Donc s'il faut se demander à la fois comment on peut absorber des vagues de blessés et s'il faut évacuer l'hôpital…[27]

Marie-Cécile Barthet : C'est exactement la question qui s'est posée. Eh bien, les spécialistes – ce n'est pas les médecins – font très vite le tour de la situation, autorisent ou n'autorisent pas la réintégration dans les bâtiments. Et cela, pour l'hôpital de Rangueuil qui est un très grand hôpital de 1 200 lits, ça s'est fait dans le premier quart d'heure. L'important c'est de gagner du temps, et pendant ce temps-là les médecins s'organisent pour trier toutes les victimes. Et cela sur des actes réflexes, qu'il faut bien connaître avant pour pouvoir les mettre en application immédiatement.

Il y a deux points forts. Deux mots à retenir : *Planification* ; ça c'est clair, si on n'a pas prévu à l'avance des procédures d'action, ce n'est pas possible, parce que vraiment, sur un plan intellectuel, au départ, on est anéanti. On est anéanti, et on ne peut agir de façon correcte que sur des actes réflexes. Ça c'est clair. Et le deuxième mot qui est majeur à mon sens, c'est le mot *Formation*. Ça veut dire que ce sont des actes réflexes qu'il faut bien connaître. Il faut que chacun connaisse sa partition, connaisse sa place, ses actes à réaliser. Et c'est important, aussi bien au niveau du décideur qu'à celui de la petite main. En médecine de catastrophe, nous avons l'habitude de parler de chaîne médicale de secours – et AZF l'a montré : une chaîne c'est fait de maillons, et il faut que tous les maillons tiennent. Aussi bien le plus gros et le plus important que le plus petit. Un petit

---

[27] Quatre surprises stratégiques : des vagues de blessés qui affluent en 6-8 minutes, hors des canaux prévus ; les premiers blessés qui sont dans l'hôpital, du fait des bris de vitres généralisés ; le problème du confinement nécessaire (nuage orangé) et impossible (plus de vitres) ; la tenue incertaine des bâtiments.

maillon, s'il ne tient pas, s'il casse… on a besoin de tout le monde. Et de tout le monde de façon appropriée. Il faut vraiment que tout le monde connaisse son rôle.

Les deux points dont je parle sont complètement complémentaires. Il faut commencer à réfléchir à des procédures ; ces procédures, il faut faire de la formation et les apprendre à l'ensemble des intervenants, présents ou à venir : donc il faut former les jeunes. Et puis les procédures, il faut les tester sur le terrain, pour voir si elles sont applicables, si elles ne sont pas complètement farfelues – parce que, lorsqu'on réfléchit devant une feuille de papier, on peut imaginer n'importe quoi ; par contre, l'application sur le terrain, ça ne souffre pas de d'idées farfelues, il faut vraiment être très carré.

Après, au-delà de ces deux mots, Planification – Formation, il y a un troisième mot auquel je tiens et qui est important, c'est le mot ***Adaptabilité***. C'est-à-dire que, même si dans les premières minutes l'esprit est anéanti, il faut qu'à un certain moment, on puisse, en partant d'un canevas de base, d'un schéma de base préétabli, il faut qu'on puisse adapter les choses en fonction de la situation qui se présente. La situation n'est jamais ce qu'on a prévu. Jamais. On a toujours des contraintes qui font que ce qu'on a prévu n'est pas applicable. Et à ce moment-là, il faut être capable – et il faut avoir suffisamment de recul pour le faire – de dire : « On avait prévu ça, mais ça c'est mieux. Et donc, je vais faire comme ça. ».

Ça a été un grand mot découvert le 21 septembre, parce que, dans nos plans de secours, on avait par exemple prévu le point de regroupement des victimes, le Poste Médical Avancé était prévu – et il fonctionnait bien, on l'avait testé en exercice. Il était idéal. Et pourtant, on ne s'en est pas servi. Pour une première raison, qui est apparu évidente ce jour-là : il était mal situé, en cas d'accident réel. Les victimes n'allaient pas dans cette direction-là. Elles allaient vers le centre-ville pour trouver du secours. Et donc, le 21 septembre, nous avons retenu un autre point – situé sur la fuite naturelle des victimes. Les gens s'y arrêtaient parce qu'ils voyaient qu'il y avait là des secours. Deuxième raison qu'on a appris plus tard : le site retenu au préalable était détruit. Donc, de toutes les façons, on n'aurait pas pu s'en servir. Il fallait être capable, à ce moment-là, de changer ce qui était prévu sur le papier.

P.L : Comme à New York où ils perdent leur centre de crise…

Marie-Cécile Barthet : Et voilà, chose que l'on n'imagine jamais.

P.L : Et ce qu'ils me disaient à New York, c'était « On avait peut-être tout perdu, mais les grammaires, on les avait dans notre tête ».

Marie-Cécile Barthet : L'homme, on en a toujours besoin. Il faut pouvoir s'adapter. Donc je pense que les trois mots importants, c'est ça : Planification, parce qu'il faut prévoir les grandes lignes, ça c'est clair. Formation, parce qu'il faut que tout le monde connaisse ces grandes lignes. Et Adaptabilité, parce que la situation n'est pas ce qu'on avait prévu.

P.L : Il y a quelque chose de très intéressant dans ce que vous faites en formation : dans votre dernier exercice, vous avez placé les gens en formation en situation de victimes. Il y a là une idée très forte : vivre la chose de l'intérieur, vraiment.

Marie-Cécile Barthet : Tout à fait, parce que la personne la mieux placée pour voir ce qui se passe autour d'elle c'est quand même la victime. Elle voit tout, du début jusqu'à la fin, elle voit l'ensemble des actions qu'on mène envers elle, elle voit comment elle est prise en charge, elle voit les délais. Quand en plus c'est une victime avertie, puisque formée, elle voit encore plus de choses. Donc, à mon sens, c'est pédagogique pour les étudiants,

et pédagogique pour les intervenants. Parce que ça permet une analyse très pointue de tout ce qui se passe. C'est une façon de progresser très intéressante. Ce n'est pas toujours facile, ce n'est pas toujours bien reçu. Mais, à la fin du compte, tout le monde s'y retrouve.

P.L : Ce serait une idée à reprendre par d'autres secteurs…

Marie-Cécile Barthet : Je n'empêche personne de faire comme moi !

P.L : et si vous aviez à réfléchir aux défis en émergence ?

Marie-Cécile Barthet : On commence à intégrer que l'on vit dans un monde où tout peut arriver. Une épidémie mondiale, comme le SRAS en ce moment. On commence à voir la nécessité de réfléchir sur le terrain pour cerner comment on peut gérer une épidémie majeure, quelle que soit son origine. Il est important d'être prêt à tout. Maintenant c'est la priorité : se préparer à tout et à n'importe quoi. Il y a de grandes lignes d'action, mais il va falloir s'adapter à ce qu'on n'aura pas imaginé. Que ce soit dans le type de l'accident, ou dans son ampleur.

En cas d'épidémie mondiale grave, on sera obligatoirement dépassé, mais le tout c'est de pouvoir arriver à faire le mieux, pour le plus grand nombre, avec ce qu'on a. Et d'optimiser au maximum les ressources qu'on peut avoir, en mettant en œuvre des procédures qui soient réellement opérationnelles.

C'est un petit peu ce qu'on a fait le 21 septembre. On n'avait jamais imaginé une catastrophe de cette ampleur, qui touche les ¾ de Toulouse, 2 500 victimes prises en charge.

Une anecdote : le 11 Septembre, quand ils ont interviewé le responsable de la communication des grands hôpitaux de New York, il a dit : « On a reçu 1 200 victimes » ; j'étais devant ma télé et je me faisais la réflexion « Et si jamais ça nous arrivait, comment ferait-on ?! ». Et puis, dix jours après, on a en géré plus du double. Et on a réussi à le gérer. La situation n'avait pas été imaginée, mais on avait réfléchi à un canevas d'action. Après, on fait ce qu'on peut, avec ce qu'on a.

P.L : Il y a d'énormes réserves de possibilités et d'énergies, mais votre message est bien : « Si on s'y prépare, ça va permettre d'utiliser au mieux ces capacités qui se révèleront en situation. »

Marie-Cécile Barthet : Effectivement, si les énergies qui sont inconnues mais énormes, on les mets dans le bon sens, et qu'on travaille tous dans le bon sens, on peut arriver à faire des choses qui sont quand même énormes. Si toutes ces énergies partent dans tous les sens parce que les gens ne sont pas formés, qu'il n'y a pas de réflexion préalable sur comment utiliser ces énergies, on les perd.

P.L : Si vous aviez un vœu, finalement ?

Marie-Cécile Barthet : Préparation commune, formation commune. Il faut qu'on travaille tous dans le même sens, et ce n'est pas évident. Mais on y travaille.

P.L : Au niveau européen ?

Marie-Cécile Barthet : Oui, c'est le pays, l'Europe, le Monde… mais c'est aussi à l'intérieur de la ville, tous les services : c'est vrai à tous les niveaux et à toutes les échelles. »

Ne jamais préparer la dernière guerre, Fièvre aphteuse UK 2001 – Mike Granatt, Fondateur et premier directeur du Civil Contingency Secretariat, groupe d'appui pour le pilotage des crises civiles auprès du Cabinet Office (Premier Ministre, Londres) [28]

« *P.L* : Vous insistez toujours sur l'idée qu'il ne faut jamais avoir une guerre de retard…

Mike Granatt : Il ne faut jamais se préparer à la dernière guerre. Cela peut certes vous fournir des gens entraînés à prendre des décisions rapidement, vous fournir en salles de crise, en équipements de toutes natures… Mais la question est : que faites vous avec tout ça ? On a vu au cours de ces dernières années une augmentation considérable de la complexité, et une plus grande connaissance de nos limites à anticiper cette complexité. Il faudrait maintenant commencer à comprendre que livrer la dernière guerre est une perte de temps. Et que le problème est d'identifier ce que sont les défis réels d'aujourd'hui.

« La crise de la fièvre aphteuse en 2001 est un exemple classique de gestion de crise prisonnière d'un plan dépassé, d'une vision erronée. Le premier problème était dû aux leçons que l'on avait tirées de l'épisode précédent, intervenu en 1967 – la dernière épidémie importante de fièvre aphteuse. Tous les plans étaient fondés sur ce précédent de 1967. Mais en 1967, on n'avait pas de réseau autoroutier en Grande-Bretagne. Le transport de moutons à travers tout le pays ne se faisait pas en 18 ou 20 heures. Il n'y avait pas encore le système des subventions européennes, et les éleveurs ne faisaient pas ce qu'ils font maintenant : se prêter des moutons pour atteindre les quotas – ce que l'on a qualifié d'une expression charmante « Bed and Breakfast pour moutons ». Bien sûr c'est illégal. Et les animaux sont mélangés et transmettent des maladies. En 1967, on n'avait pas ces déplacements massifs de bétail qui propagent la maladie très rapidement.

Les vétérinaires du ministère de l'Agriculture, qui se conformaient aux hypothèses du plan de référence, estimaient au 15e jour de la maladie que 20 000 bêtes étaient atteintes. Dans le bureau du Premier Ministre, et en sa présence, ils en vinrent aux mains avec les épidémiologistes – qui avaient le vrai chiffre : 2 millions de bêtes contaminées.

En outre, l'application du plan « fièvre aphteuse 1967 » a conduit à n'envisager la crise que dans le périmètre de référence : celui de l'Agriculture. La logique de l'Agriculture conduisit à fermer la campagne, et à tuer le tourisme – on s'est uniquement intéressé à l'Agriculture qui pèse 0,5% du PNB, quand le Tourisme représente dix fois plus – 80% de l'économie rurale ».

Se dégager des plans prévus, SRAS 2003 – Docteur James Young, Conseiller des autorités de l'Ontario et du Canada, sur de très nombreuses crises majeures au cours des quinze dernières années – en charge notamment du dossier du SRAS en 2003, qui mit en grande difficulté Toronto et la Province de l'Ontario – :

« Les situations d'urgence ne sont pas pour les gens timorés, ni pour ceux qui aiment l'ordre et la perfection formelle. Ce ne serait pas une situation de crise si ce n'était pas chaotique. C'est par définition et par nature une situation chaotique dans laquelle il faut remettre de l'ordre. Si vous pensez que vous allez y parvenir grâce à une méthode

---

[28] Extraits de : "**Complexity Crises – Never Fight the Last War**", entretien de Patrick Lagadec avec **Mike Granatt**, A Partner of Luther Pendragon, London ; Visiting Professor, University of Westminster Previously: Chair of the national Media Emergency Forum, Head of the Cabinet Office Civil Contingencies Secretariat, Head of the UK Government Information and Communication Service, Communication Director of three major departments, Communication Director of London's Metropolitan Police Service, editing Aurélien Goulet, June 2004.

normative et avec la même recette à chaque fois, ça ne marchera pas et vous courrez droit à l'échec. On conçoit des plans et on les met en œuvre pour cerner les problèmes, mais il ne faut pas prendre l'habitude de penser que, face à une situation d'urgence, on pourra s'en tenir aveuglément à ces plans – parce que rien ne se déroule jamais comme on l'a prévu. Si on s'en tient aux scripts prévus, on peut être sûr que le problème sera plus long à résoudre.

Lors de l'épidémie de SRAS, quand je suis allé voir les hauts fonctionnaires et les responsables administratifs de la Province pour leur dire : "Voici ce qu'on va faire et voici quelles sont les priorités", l'un de ces hauts fonctionnaires m'a dit : "Ce n'est pas ce que prévoit le plan." Il l'avait ouvert devant lui, et il a dit : "On va réunir tel comité, tel comité, dans cet ordre-là." Je lui ai répondu : "Non, ce n'est pas la priorité. La priorité, c'est l'aspect médical pour empêcher la propagation de l'infection". La crise venait à peine de commencer que le plan était déjà dépassé. Il fallait immédiatement innover, et le modifier. »[29]

Les principes, non les modalités – Professeur Pierre Carli, Chef du service d'anesthésie-réanimation, hôpital Necker-Enfants malades (AP-HP), Chef du Samu de Paris [30] :

« *Pr Pierre Carli :* Je voudrais parler du danger et de la force du Plan. Nous assistons à l'heure actuelle à une planification à l'extrême de l'implanifiable. On crée des plans pour tout, on crée de nombreux plans et, bien souvent, ces plans n'ont pas le vécu de leur utilisation. Je crois que les plans sont bons lorsque l'on s'en est servi, quand on les modifie. Une des choses qui nous a beaucoup apporté en région parisienne, ça a été de discuter avec les Pompiers, avec les Hôpitaux, pour des analyses critiques.

Exemple concret dans le champ médical : une des techniques les plus importantes mises en place, introduite par Pierre Huguenard, c'est de dire : "sur le terrain, pour fragmenter l'afflux de victimes, nous allons créer une unité de soins transitoire – ce qu'on appelle le *Poste Médical Avancé (PMA)*". C'est une idée qui est géniale. Mais elle était tellement géniale qu'elle en est presque devenue dogmatique – c'est à dire que l'on ne réfléchissait plus à quoi ça servait, mais on créait ce PMA parce qu'il fallait le créer… Eh bien, on s'est aperçu au cours d'un certain nombre d'opérations, comme l'attentat de Port-Royal, que si on n'était pas capable d'organiser un Poste Médical Avancé fonctionnel – au sens de « traiter rapidement un grand nombre de victimes, les évacuer vers des hôpitaux qui sont prévenus, avec des équipes médicalisées en charge du transport » –, il fallait créer la notion de *PMA virtuel*. Et au lieu d'avoir un lieu physique où on mettait toutes les victimes, on pouvait imaginer avoir un groupe d'ambulances qui devenait en soi une unité autonome de prise en charge des victimes. Et donc, en fait, au lieu de faire un lieu, on réunissait des ambulances. C'est une vision pragmatique qui montre bien que, si on

---

29 Extraits de : "**Leadership in the age of unconventional crises and chaotic environment**", entretien de Patrick Lagadec avec le **Dr. James Young**, O. Ont., M.D, Special Advisor to the Deputy Minister, Public Safety Canada, October 2007. Montage, sous-titrage, Vidéo-Adapt, Immédiares, Décembre 2007. Le Docteur Young partage ses réflexions clés sur le pilotage des crises émergentes (réchauffement climatique, interconnectivité, vieillissement des infrastructures, terrorisme, pandemie, ...), à partir de son immense expérience en matière de gestion de crise auprès des autorités ministérielles de l'Ontario et du Premier ministre canadien (Tempête de glace 1998, Nigéria 1998, Swiss Air 111 1998, 11 Septembre 2001, Attentat de Bali, 2002, Sars Ontario 2003, Blackout 2003, Columbia 2007).

30 Extraits de : "**Médecine de catastrophe: nouveaux défis, nouvelles logiques d'action**", entretien de Patrick Lagadec avec le **Pr. Pierre Carli**, chef de service du SAMU de Paris , Hôpital Necker CHU Paris V (Professor and Chairman, SAMU de Paris, Anesthesiology and Critical Care Dept, Hopital Necker, Paris, France), montage Aurélien Goulet, mars 2005.

n'arrive pas à appliquer le plan – qui dit : "Vous prenez la plus grande pièce possible, dans un endroit accessible, avec une entrée, une sortie, un secrétaire à l'entrée, un secrétaire à la sortie…" – il y a d'autres façons d'opérer.

Ce qui compte, c'est le principe, ce n'est pas la réalisation pratique sur le mode : telle surface, tant de personnes, tel équipement… ça, ce ne sont que des moyens, ce ne sont pas des objectifs.

Le mauvais côté du plan, c'est de se laisser être prisonnier du plan. Mais, prendre du recul sur plan, c'est encore plus dur que quand il n'y a pas de plan, parce que ça veut dire qu'on est capable d'avoir une analyse critique sur un dispositif qui est en soi un objectif de réalisation.

Ce qui est intéressant, c'est que le plan peut aussi être utilisé pour ce pour quoi il n'est pas conçu. Le plan Biotox a été utilisé pour l'épidémie de cas importés de SRAS : il n'était pas prévu pour cela, il a été avantageusement utilisé. Et c'est rassurant quelque part, parce que nous avons eu la présence d'esprit de nous adapter et d'utiliser les outils que nous avions, pas forcément pour ce que l'on avait prévu de faire, mais pour ce que nous avions à faire.

Le fond de la réflexion c'est de dire : ne nous laissons pas intoxiquer par les outils, réfléchissons aux principes. Et peut-être qu'on arriverait à trouver un certain nombre de principes qui sont des principes assez forts pour pouvoir se décliner dans de nombreuses circonstances. Et que, finalement, si on ne sait pas ce qui se passe ou qu'on n'arrive pas à bien le concevoir, avec les principes on peut retrouver une certaine logique à l'action qui nous protège quelque part de certaines déviances naturelles comme de se précipiter pour faire un certain nombre de choses qui n'ont pas finalement la pertinence voulue pour la situation. Ce n'est pas simple, mais on y travaille.

P.L : Se dégager des seules modalités précises d'application et clarifier les principes, c'est ce qui va me permettre de garder beaucoup de capacité intellectuelle si on avait à faire face à quelque chose de nouveau, de complexe…

Pr Pierre Carli : J'y voie deux avantages. Ça permet à ceux qui encadrent, qui décident, de prendre du recul. Mais ça permet aussi de prévoir l'évolution du système s'il échappe à tout contrôle. Si on donne les principes à tout le monde, que tout le monde les partage, on conserve une capacité d'action cohérente même si, à un moment donné, on se retrouve dans ce que je considère à l'heure actuelle comme le risque le plus dangereux : la perte totale des communications interprofessionnelles. Si nous nous retrouvons tous sourds et aveugles, mais qu'on a tous appris les mêmes principes, le système va prendre une direction, un peu comme si tout le monde avait sa boussole et allait vers le Nord. Et si on peut arriver ainsi à trouver le Nord, cela peut éviter que le système devienne fou, s'emballe…

Avoir une ligne de flottaison sur les principes, c'est comme avoir une boussole au milieu de la jungle : vous savez où aller.

P.L : Le Nord, ce sont les principes de fond d'intelligence de l'action, et non pas les modalités d'application des outils opérationnels.

Pr Pierre Carli : Oui, c'est exactement ça : il ne faut pas qu'on confonde les outils et les objectifs, les moyens et les fins.

P.L : Et quand c'est vraiment grave, que c'est vraiment "autre chose", c'est bien les principes qui vont compter. Et il ne faut pas se faire piéger par les moyens.

Pr Pierre Carli : C'est : « Où est-ce qu'on va ? » C'est comme quand on conduit une voiture, il faut lever le nez du volant, regarder devant. Et on s'aperçoit que, pour lever le nez, il va falloir établir la ligne de défense en profondeur. Ce n'est forcément gérer la crise dans le deux heures ou les deux jours qui viennent, c'est parfois beaucoup plus. Cela demande une réflexion en profondeur.

Et l'idée de base c'est de s'élargir. Ce n'est pas gérer l'affaire dans un espace-temps déterminé, c'est prendre de la largeur et de la profondeur.

P.L : D'autant plus que vous êtes sur un terrain, la Santé, dans lequel la bombe émotionnelle est énorme.

Pr Pierre Carli : Oui, mais n'oubliez pas que la bombe émotionnelle c'est le début mais que, si on veut faire le travail par derrière, la quantité de soins à donner est énorme – et c'est cela qui est essentiel pour les gens : qu'ils soient soignés et puissent rentrer chez eux soignés. Et ça, ce n'est pas des heures, c'est des jours, voire des mois.

Donc très clairement, toute l'organisation qui se met en place a besoin de voir loin pour comprendre les implications d'un événement qui, même s'il est extrêmement court, peut se projeter dans une dimension énorme par la suite. Quand on déclenche le Plan Blanc dans un hôpital on sait ce que ça va occasionner comme perturbations générales et sur le temps long.

P.L : Et tout cela est à réfléchir aujourd'hui sur un théâtre d'opérations d'envergure internationale…

Pr Pierre Carli : C'est ça le « challenge ». On commence à prendre en considération les problèmes à l'échelle régionale et nationale : le Samu de Paris a mis en place ses back-ups. […] Le challenge c'est quid de l'Europe ? Est-ce que nous pouvons être en transculturel et transfrontières sur ce sujet ? Regardez le Tsunami en Indonésie : la réponse, je parle des Européens, est une bien une réponse européenne.

Demain, il y aura peut-être la nécessité de réfléchir à la prise en charge de victimes nombreuses venant de toute l'Europe. Qu'une partie de l'Europe vienne en renfort pour le secours d'une partie de l'Europe gravement touchée.

Je voudrais bien que l'on sorte de l'idée que, lorsque l'on crée un exercice, on s'amuse – je dis bien s'amuser – à gérer une situation qui nous paraît gérable. C'est à dire qu'on fixe déjà les limites à notre incompétence. Il ne faut pas raisonner comme cela.

A l'heure actuelle, on parle beaucoup en médecine de catastrophe de Force de projection Rapide sur le terrain. Ce sont des éléments importants, mais ce n'est pas la réponse exclusive au problème. Moi j'aimerais bien une Force de Réflexion Rapide.

Nous avons des outils, nous ne sommes pas à court de ressources, nous avons probablement énormément de potentialités, mais le chef d'orchestre, les leaders qui vont pouvoir mobiliser les éléments qu'il faut, qui vont pouvoir – à chaud – construire les stratégies cohérentes, ça c'est du travail. Avec les autres pays, nous avons beaucoup de points en commun, mais nous n'avons peut-être pas encore compris là où était notre force.

En considérant l'argument que je défends – à savoir que face à l'exceptionnel, il y a toujours la solution de s'élargir et de prendre de la profondeur – la dimension européenne ne peut pas être négligée. Et je pousserai beaucoup pour que l'on aille dans cette dimension. »

L'impact de la mondialisation – Colonel André Benkemoun, *Conseiller ministériel, Directeur de services d'incendie et de secours.* [31]

« *Colonel André Benkemoun :* Dans la gestion de crise, on voit aujourd'hui l'impact de la mondialisation. On est dans un système ouvert qui partage avec tout le monde. Ce qui ouvre sur la possibilité que tout le monde peut entrer dans le système à un moment ou à un autre. Sur le tsunami d'Indonésie, un très grand nombre d'acteurs de la planète sont entrés dans le système – des pays habituellement impliqués (Etats-Unis, France, Angleterre, Espagne…), mais aussi Estonie, Pakistan, Chine, Corée du Sud, Russie, etc. Le système est ouvert et tout le monde peut venir y contribuer. Mais on voit aussi de grandes agences, notamment onusiennes, qui peuvent venir tenir des rôles qui ne sont pas simples. Car ils ont une légitimité, un poids, un savoir-faire, qui peut être supérieurs à ceux des autorités locales, des gouvernements nationaux, pour gérer la crise.

Donc, dans les crises à venir, on pourra voir arriver dans le champ des acteurs externes au système qui seront plus légitimes, ou qui auront une plus grande compétence, que les acteurs en place – ce qui peut déstabiliser le système et aggraver la crise.

Je prends un exemple dans l'histoire française puisque l'actualité le remet à jour – ce qui s'est passé avec le nuage de Tchernobyl. En France, il y a eu un choix "le nuage ne va pas impacter le pays". Maintenant, on s'aperçoit que des familles ont créé une association et viennent déposer plainte contre le gouvernement français, plainte qui vient d'être acceptée sur la base d'un rapport de spécialistes. En faisant un peu de scénario fiction, on peut imaginer que, si aujourd'hui le phénomène se produisait, des ONG qui en ont la capacité, la dimension, le savoir-faire, pourrait intervenir en France et déclarer : « Le Gouvernement français ment, il ne dit pas la vérité, il y a un vrai risque, et nous intervenons puisque nous en avons la capacité ». Autre hypothèse : l'intervention d'une agence de l'ONU qui a un vrai savoir faire, et qu'elle prenne le pas. On le voit déjà à l'œuvre dans des pays en voie de développement qui n'ont pas les capacités, les structures politiques, des gouvernements suffisamment forts pour prendre en main des gestions de crise.

Des agences de l'ONU, de grosses ONG sont capables de prendre la main. En France, on joue déjà la coopération entre les Etats. Quand, par exemple, on a connu les grandes tempêtes de 1999, ou les grands feux en 2003, on a vu des pays européens, ou du Maghreb, venir apporter leur aide aux équipes françaises.

Mais, à aucun moment, cette aide ne s'est faite au niveau décisionnel. Il n'est pas exclu que, dans l'avenir, il puisse y avoir ce type de scénario. Ce sont des enjeux majeurs pour les gestionnaires de crise.

Deuxième autre grande ligne de réflexion : la manière dont la communication évolue. J'ai eu l'occasion de le voir au cours des quatre ans où j'ai assuré ces missions : la place et le mode de fonctionnement des médias ont évolué de façon significative. Parce que les médias sont désormais une industrie très particulière, qui prend un rôle prépondérant dans le crise pour une raison essentielle : c'est le seul acteur de la crise qui a la capacité de donner sa représentation de la crise aux autres. Cette représentation peut être

---

31 Extraits de : "**Crises en émergence : temps comprimé, ruptures dans les jeux d'acteurs**", entretien avec le Lieutenant-colonel **André Benkémoun**, Directeur du service départemental d'incendie et de secours de Lot-et-Garonne, qui a dirigé la cellule communication de la direction de la sécurité civile, ministère de l'intérieur, et fut conseiller communication des autorités publiques sur de nombreuses crises, montage Aurélien Goulet, 19 mai 2005.

fragmentaire, elle peut être partielle, elle peut être partiale, mais les médias ont le pouvoir de la communiquer aux autres, ce que ne peuvent pas faire les autres, ou très difficilement. Donc ils tiennent une place très particulière. Ce qu'on a vu, notamment au raz-de-marée, c'est que les médias non institutionnels ont commencé à prendre une place centrale. Les premières images, les premiers comptes-rendus se sont faits sur Internet – les gens avaient pris des photos, ils les mettaient tout de suite en ligne. Et les journaux télévisés, les deux premiers jours, avant que leurs équipes n'arrivent sur le terrain, donnaient des images récupérées sur des blogs, des sites de particuliers, rarement auprès de médias institutionnels.

Cela renforce l'instantanéité – avec tous les dangers de l'instantanéité qui peut donner lieu à des prises de position hasardeuses. Comme je le disais à un préfet qui avait une centrale nucléaire sur son territoire : « Aujourd'hui, si vous avez un incident, vous avez dix minutes pour prendre position ». C'est quand même court, en dix minutes.

Au-delà du champ des médias, les nouvelles possibilités offertes dans le domaine des communications, apportent d'autres outils pour traiter la crise. Sur le tsunami, il y a avait de sérieux problèmes de communication physique. Le 4 janvier, sur l'aéroport de Banda Aceh, il y avait 10 000 personnes des équipes internationales. Sur un aéroport qui devait faire 4-5 vols par jour, on avait mis le trafic de Roissy – un gros porteur toutes les 2-3 minutes. Les téléphones portables ne passaient pas, parce que les infrastructures n'étaient pas dimensionnées. Pour qu'on puisse échanger, on a vu le SMS prendre une importance énorme, car le SMS passe bien plus facilement. Toutes les équipes qui avaient des liaisons Internet via des téléphones satellites on mis en place des groupes de travail virtuels où l'on venait se connecter pour du partage d'information.

Plus nouveau, on a pu pour la première fois à cette échelle, développer de l'expertise à distance – avec remontée d'information sur base arrière. Par exemple, Singapour a envoyé des équipes du génie qui ont fait leur expertise, envoyé tout cela par voie électronique dans les bureaux d'étude à Singapour, qui, de l'arrière, ont pu renvoyer aux équipes sur le terrain de l'expertise, des projets. Là aussi, ça change la donne. Les limites, les marges de manœuvre, sont en train d'évoluer, en vitesse, en terrain géographique. Certes, auparavant, on pouvait le faire, mais avec des délais bien supérieurs.

J'ai envie de dire : les crises n'étaient pas simples à gérer avant, elles vont devenir compliquées, parce qu'en permanence, sur chaque segment, il y a cette multitude de domaines qui entrent en jeu.

On sait aussi que les logiques de sortie de crise demandent bien souvent de laisser du temps au temps. Sur la marée noire de l'Erika, lorsque les premières plaques de pétrole sont arrivées à la côte, on savait très bien qu'en mer il y avait des quantités très importantes. D'un point de vue purement technique, il aurait été intéressant d'attendre que le pétrole soit à la côte pour le récupérer. Mais cela est difficile pour les populations, difficile pour les acteurs politiques qui auront de la peine à tenir une position du type : « Nous allons attendre un mois, et alors lancer une armada pour tout enlever ».

P.L : La logique « ancestrale » nous pousse à la simplification, la canalisation des logiques de commandement. Or, ce qui nous attend, c'est un univers de plus en plus instable et complexe. Au même moment, il faut réagir *et* prendre du recul. Il va falloir préparer des décideurs capables tout à la fois d'encaisser le choc de l'instantanéité, la dynamique de la vitesse, et aussi l'aptitude à prendre du recul pour le questionnement. Cela suppose beaucoup de préparation…

Colonel André Benkemoun : Là dessus, il y a des gens qui sont plus armés que d'autres.

Les gens qui, au quotidien, sont confrontés à la mise en concurrence permanente, la vitesse, ont déjà une pratique, beaucoup plus que ceux qui sont davantage dans la stabilité.

P.L : Et si vous aviez un message de fond ?

Colonel André Benkemoun : Le point d'ancrage essentiel est le suivant : On ne gère pas les crises avec des outils, mais avec des principes et des valeurs. On va sortir du technique pour entrer dans du relationnel – ce qui va exiger d'avoir déjà construit des relations saines avant la crise. Il faut être clair là dessus. »

Se libérer des règles, Katrina – Roy Williams : *Directeur opérationnel de l'Aéroport international de La Nouvelle Orléans* [32]

« Roy Williams : Nous sommes bien évidemment préparés aux situations d'urgence. On sait ce que c'est que d'avoir un crash sur la piste ou en bout de piste. Ce sont des urgences prévues, on est formés pour ça. Quand ça arrive, on veut que le personnel réagisse, respecte la marche à suivre et fasse ce qu'il y a à faire, sans hésitation.

Mais, quand on dirige une intervention d'urgence, une première question s'impose : il faut se demander si les procédures habituelles sont adaptées à la situation.

Dans notre cas, lorsque l'ouragan est arrivé, dès le 1er jour, on a tout fait comme d'habitude. Quand un ouragan approche, on met tout à l'abri, on interdit aux avions de décoller, on ferme l'aéroport, les avions en vol s'éloignent, et on attend. C'est la procédure habituelle.

Ce qu'on a découvert, le 29 août 2005, c'est qu'on avait beau avoir suivi la procédure habituelle, il y avait des problèmes auxquels on n'avait jamais été confrontés. Ainsi : il y a toujours des gens qui veulent quitter les lieux, après un ouragan – mais ça ne représente que quelques dizaines ou centaines de personnes. Or, dans les jours qui ont suivi Katrina, énormément de gens voulaient partir. Evacuer autant de gens, c'est une autre paire de manches que de rouvrir un aéroport et reprendre les vols normaux. Là, on a bien vu que c'était une situation inhabituelle, à laquelle on n'était pas préparés.

Donc, la toute première étape, c'est bien de comprendre que la situation est différente. La deuxième étape, c'est de définir des priorités. Dans le cas d'une crise normale, on a une check-list, qu'il suffit de suivre méthodiquement. Mais, si on sort du cadre habituel, il faut constituer cette liste des actions à engager et évaluer le plus important. Dans notre cas, par exemple, la tempête avait détruit tout notre dispositif de sécurité. Normalement, ce serait prioritaire ! Mais, lorsqu'on a commencé à devoir évacuer les gens par milliers, la sécurité est devenue moins importante que l'évacuation.

Dès qu'on est dans une situation hors du commun, il faut fixer des priorités et diriger les gens. Le plus dur pour les gens spécialisés qui interviennent en cas d'urgence, c'est savoir sortir du cadre et s'écarter du règlement. Le règlement dit : "Faire ceci, faire cela, et rédiger un rapport." Le règlement existe, et tant mieux, mais si l'urgence ne cadre pas avec la règle, on ne peut pas suivre la règle. On en a eu tellement d'exemples avec des gens venus nous aider : des militaires, des sauveteurs civils, des pompiers, des policiers...

---

32 "**Louis Armstrong New Orleans International Airport and Katrina:Working out of the book**", entretien avec **Roy A. Williams**, Director of Aviation. Témoignage recueilli par Patrick Lagadec dans le cadre de la mission de retour d'expérience engagée par EDF, Pierre Béroux, Directeur du contrôle des risques sur Les grands réseaux vitaux et Katrina, 19-26 février 2006. La mission était composée de : Xavier Guilhou (XAG Conseil), Patrick Lagadec (Ecole Polytechnique), Erwan Lagadec (Harvard University), Daniel Madet (EDF), Jean-Pierre Roche (ADP).

A chaque fois, on a dû leur apprendre à s'écarter de la règle et à aborder chaque problème avec leurs meilleures capacités d'intelligence et de réflexion opérationnelle, et leur meilleure attention aux détails. C'est très difficile. Car on pense tous qu'en cas d'urgence, il faut suivre scrupuleusement la règle. Mais c'est impossible, quand l'urgence est exceptionnelle.

Ainsi, on sait tous ce qu'est un crash d'avion en bout de piste. Mais si l'avion s'écrase *et* percute un terminal plein de passagers, il y a toutes sortes de complications : le kérosène, le système anti-incendie du bâtiment détruit, les gens qui veulent sortir de l'avion ou du bâtiment... Tout cela change la donne par rapport à un crash aérien « normal », ou un accident de bâtiment « normal ». Si la situation n'est pas normale, il faut vraiment s'écarter du règlement et appréhender chaque problème au fur et à mesure.

Troisième règle qu'on a apprise : en temps normal, on sait qui fait quoi, on connaît les numéros de téléphone des pompiers, de la police, de l'administration aéronautique ou de la sécurité des transports. Pour tous, il y a des procédures. Mais, en crise hors-cadre, aucune de ces procédures de référence ne fonctionne. Celui qui fournit le service habituellement peut être incapable d'intervenir. Ainsi, pour ce qui concerne les pompiers : en temps normal, j'ai trois brigades de pompiers qui font les trois-huit ; en cas de problème, je fais appel aux pompiers de la Nouvelle-Orléans. Mais, avec Katrina, beaucoup de ces derniers avaient perdu leur maison, ils étaient partis... Il ne restait plus que quelques pompiers qui travaillaient sans relâche. On s'est donc tournés vers les militaires, qui, heureusement, avaient ce type de qualification dans leurs effectifs. Nos pompiers ont pu se reposer.

On en a tiré une leçon très importante : dans ce type de situation, quand un besoin apparaît, il faut solliciter tout le monde, sans hésiter. Pour avoir de meilleures radios, il faut demander aux militaires, à la police... à tout le monde ! Car on ne sait jamais qui aura effectivement les ressources ou les effectifs pour nous aider. Souvenez-vous, des milliers de gens sont venus nous aider, avec toutes sortes de compétences. Un exemple : la tempête avait endommagé beaucoup de systèmes électriques. J'avais très peu d'électriciens, car la plupart avaient évacué. Heureusement, beaucoup de gens venus nous aider avaient des compétences en électricité. Grâce à eux, on a pu rétablir notre système d'atterrissage, les radars, les radios... Donc, encore une fois, quand vous avez besoin de quelque chose, *demandez à tout le monde*. Ne vous repliez pas sur vous-même ; ni sur les services habituels : en utilisant les voies habituelles, vous n'obtiendrez pas forcément satisfaction. C'est un piège dans lequel on tombe très facilement.

Je vais prendre mon exemple préféré : l'eau. Pour approvisionner le terminal en eau, qui doit-on appeler ? La compagnie des eaux. Mais il n'y avait plus de compagnie des eaux après Katrina ! Miracle : un de mes employés s'est rappelé qu'on avait construit notre propre puits. Pas pour boire, mais juste pour avoir une source d'eau, pour des lavages et pour alimenter notre système anti-incendie. Heureusement, on a pu enclencher le système, activer l'eau et relier le tout au terminal. Ça a l'air bête, mais dans une telle situation, avec 8 000 à 10 000 personnes vivant dans une aérogare, l'eau permet de faire fonctionner les toilettes. Sans eau, la situation serait vite devenue très insalubre. Heureusement qu'un de mes employés s'est souvenu qu'on avait ce puits et qu'on a pu l'activer. Sinon, ça aurait été une catastrophe. Donc, encore une fois : sollicitez tout le monde... et oubliez la règle habituelle. Car le règlement disait : "Attendez la compagnie des eaux. Elle interviendra tôt ou tard." Finalement, on s'en est sortis tout seuls.

P.L. : C'est un peu comme pour Apollo 13 : inventivité maximale…

Roy Williams : Absolument ! Apollo 13 est un exemple fabuleux. Ils ont utilisé le

module lunaire comme canot de sauvetage, car le module de commande ne cessait de se refroidir. C'est une histoire remarquable. Il s'agit là aussi d'utiliser toutes les ressources qu'on a de façon créative et efficace.

P.L. : Ce qui m'a frappé, c'est que, avant Katrina, vous dirigiez un aéroport. Et soudain, vous dirigez "autre chose", d'assez indéfini… Est-ce un abri ? Une morgue ? Un théâtre d'opération militaire ? Brutalement, vous devenez le plus grand aéroport du pays…

Roy Williams : …et le plus grand hôpital, le plus grand service d'urgences, la plus grande maternité... Il y a eu 27 naissances parmi les femmes qui attendaient d'être évacuées. Absolument.

Et pour en revenir à l'idée de transgresser la règle : on a un règlement pour gérer les infrastructures en tant qu'aéroport, mais on n'a pas de règlement pour gérer un hôpital, une maternité, une cuisine ou un dortoir. A chaque fois, on a dû en discuter entre nous : "Où est-ce qu'on installe ça ? Quelle taille ça doit faire ? Comment l'intégrer au reste ?" Le meilleur exemple, ce fut le dortoir réservé à ceux qui venaient nous aider, les cuisines et surtout les douches, pour qu'ils restent propres. On les a mis là où sont stationnés les avions. Sur cette surface prévue pour parquer 12 avions, on a construit une ville ! Parce que c'était maîtrisable, compact et au centre de l'aéroport, donc facilement accessible.

PL : On imagine les récriminations : "Comment ! Vous êtes en train d'installer une ville dans *mon* aéroport !"…

Roy Williams : Il faut le faire, c'est tout ! Au départ, certains disaient : "Ce genre d'installation n'est pas conforme au règlement." Mais ça voulait dire que, si on avait besoin de gens pour aller réparer quelque chose, on les avait sous la main ! Pas besoin d'aller les chercher à 2 km. Une autre grande leçon, c'est la proximité. Parce qu'on peut perdre son téléphone portable, sa radio, son téléphone fixe ; on ne peut plus envoyer de fax ou d'e-mails. On peut tout perdre ! Au pire de la crise, on a tout perdu, à part quelques téléphones. Donc, au final, la communication se faisait en face à face. On est trop habitués à nos gadgets électroniques, à nos BlackBerries. En pleine crise, on n'a pas tout ça. Il faut discuter en face à face, établir immédiatement cette manière de communiquer, obtenir les informations et coopérer.

Avec tout le monde à portée de main, on a décidé de se réunir deux fois par jour pour parler des problèmes, de trouver un lieu de réunion où tout le monde serait le bienvenu. C'était crucial parce qu'on tient tous à son territoire de compétence comme à une "chasse gardée". Par exemple, ma chasse gardée, c'est l'aéroport. Or, j'avais besoin de tous ces gens extérieurs sur ma chasse gardée. Je me suis dit : "J'ai déjà mon poste de commande habituel, mais je vais en créer un deuxième pour les militaires, puis un troisième pour le personnel médical." Mais surtout, j'en ai créé un quatrième où tout le monde se rencontrait. Il y avait une chaise pour moi en tant que responsable civil et une chaise pour un responsable militaire. Quand on était là tous les deux, tout le monde savait qu'il fallait être présent : on prenait les décisions en présence de tous pour que tout le monde les entende et s'assure qu'elles soient bien appliquées. C'est très important de réunir tout le monde. De même, au poste de commandement médical, on se réunissait 2 fois par jour : tous les médecins, tous ceux concernés par les activités médicales, ceux qui dirigeaient l'évacuation ou les hélicoptères... Tous présents ! Ainsi, on pouvait traiter les problèmes.

P.L. : Autre chose d'essentiel pour communiquer : il faut avoir la même vision de la situation. Si certains veulent suivre leurs propres règles, il y aura conflit rapidement.

Roy Williams : Absolument. On doit simplement leur rappeler que leur plan ne fonctionne pas. Tôt ou tard, ils l'apprendront. Mais beaucoup se réfèrent à leurs plans et leurs règles

et il faut les amener à comprendre que c'est une urgence hors norme et donc que les procédures normales ne suffiront pas pour assurer la sécurité et sauver des vies. Il faut faire une croix dessus. Mais ça prend du temps et ça peut être très frustrant. Le point positif, c'est que tout le monde est là pour aider.

Autre exemple de rupture des règles : dans une zone habituellement réservée à l'aviation civile, on avait 30 ou 40 hélicoptères en même temps. Ils étaient allés récupérer des gens sur les toits des maisons, sur des embarcations ou en haut de grands arbres, et les ramenaient à l'aéroport, pour qu'ils puissent partir en avion se réfugier en lieu sûr. Et ces hélicoptères arrivaient à un rythme qu'on ne pouvait pas suivre ! Ils étaient 30 ou 40 à attendre pour atterrir. Personne ne voudrait de circonstances pareilles. Tous les règlements diraient que c'est trop dangereux, trop risqué. Mais on n'avait pas le choix ! Il fallait y aller, les hélicos devaient aller récupérer ces gens et les amener dans un endroit où on pourrait les aider. Le 1er jour, ces gens étaient plutôt en forme, mais le 2e, 3e ou 4e jour, ils étaient restés sur un toit par des températures avoisinant les 30°C, pendant des heures ou des jours, sans boire ni manger. Ils étaient mal en point et on devait les accueillir. Et pour ça, il fallait beaucoup d'hélicoptères. Mais tout ça s'est vraiment fait en dehors de tout règlement.

En fait, si on ne suit pas le plan (rule-book)... il faut vraiment... faire trois choses.

- *Primo*, définir la mission. Pour nous, c'était clair : transférer les naufragés des hélicos aux avions.
- Secundo, mettre immédiatement en place une procédure viable.
- Et tertio, vérifier constamment cette procédure.

Celle des hélicoptères a parfaitement bien marché, et ce, dès l'instant où on l'a mise en place. D'autres procédures ont moins bien marché : concernant les différentes équipes qui dormaient et restaient dans le terminal, on a d'abord installé les gens aux mauvais endroits. Ils dormaient mal à cause du bruit ou ils étaient mal placés pour ce qu'ils devaient faire. Donc on les a changés de place. On a aussi modifié notre système de circulation à double sens sur l'aéroport pour établir une circulation et en faire une grande boucle à sens unique, car il y avait beaucoup de mouvements.

Mais quel que soit le plan, quelles que soient les décisions, il faut garder un œil dessus parce qu'il y aura des erreurs.

P.L : Et cette idée d'utiliser les tapis à bagages pour les blessés...

Roy Williams : Oui, les tapis à bagages se trouvent dans une zone sans danger et facile à sécuriser. Normalement, personne ne dormirait dessus ! Mais là, tous les tapis étaient occupés en permanence, soit par les blessés et les malades, soit par les infirmiers(ières) qui s'occupaient d'eux. Là, ils pouvaient dormir à plat, sans avoir à se coucher par terre.

P.L : Qui a décidé de faire cette carte avec un terminal pour les blessés, un terminal pour dormir, etc. ?

Roy Williams : Une fois par jour, les 4 postes de commandement se réunissaient et si quelqu'un avait besoin d'un endroit, il le demandait : "J'ai besoin d'un lieu pour mettre ces camions" ou "ces gens". On regardait la grande carte sur le mur et on désignait un endroit. Parfois, il revenait en disant : "C'est déjà pris !" Et il fallait réorganiser le tout. Ça a l'air très simple et assez banal, mais c'est essentiel : installés au bon endroit, ils seront efficaces ; au mauvais endroit, leur efficacité sera moindre.

P.L. : Je reviens sur l'idée que, brutalement, vous passez d'une mission classique de direction d'aéroport à une autre mission bien plus nébuleuse et dramatique – puisqu'il

s'agit finalement de sauver la Nouvelle Orléans…

Roy Williams : Effectivement, au début, on était concentré sur l'aéroport, mais très vite, et pour les deux premières semaines, on était le seul poste de commande pour toute la région. Donc c'était vital que tout le monde soit efficace, chaque minute comptait. Que ce soit pour rétablir l'électricité, gérer les hélicoptères ou s'occuper des malades, il fallait être aussi efficace que possible, car à chaque minute le danger menaçait, et des gens étaient de plus en plus malades, voire mourants. Il était donc très important que l'évacuation ou le sauvetage soit aussi rapide que possible. Il fallait tout le temps modifier et bricoler pour être sûr que tous ces gens venus nous aider pour l'évacuation soient efficaces, leur fournir un lieu pour récupérer, avant de retourner sur le terrain.

P.L : Vous devenez alors le dernier lien vital pour toute la ville. Ça modifie votre état d'esprit. Ça doit être difficile de changer ainsi ses repères ?

Roy Williams : Non... Comme vous le savez, je ne suis pas de la Nouvelle-Orléans et quand je suis arrivé ici, j'ai compris très vite que chaque route de la ville devient un pont, à un moment ou à un autre. Or, un pont peut être endommagé. Donc, si chaque route a une partie qui est un pont, en cas de tempête, toutes les routes pouvaient être bloquées. Je savais que l'aéroport était particulièrement important. Pour évacuer Chicago, il y a des autoroutes dans tous les sens. Pour évacuer Saint Louis ou Denver, même chose. Mais pour nous, l'aéroport jouait un rôle bien plus critique.

Il y a une chose qu'on n'avait pas prévue et qui nous a aidés. On n'a que deux pistes et l'une était en travaux. Ces travaux n'étaient pas censés se terminer avant novembre 2005. Mais on avait donné une prime à l'entrepreneur pour qu'il finisse plus tôt, et il a fini le… 26 août ! Donc quand on a commencé l'évacuation, le 29 août, on avait les deux pistes et on a pu faire tout ce qu'on a fait. Voilà un exemple de bon timing sur les ressources à disposition.

P.L : Il y a quelque chose qu'on trouve rarement dans les règlements, c'est... être un vrai leader, avoir une vraie équipe. La confiance, c'est la clé. Quand on a rencontré votre équipe, il était très clair pour nous que vous étiez le leader d'une vraie équipe. Pas seulement professionnelle, mais aussi humaine. C'est le cœur qui parlait. Comment expliquer ça ?

Roy Williams : J'ai pas mal voyagé de par le monde et parlé à d'autres employés d'aéroports. Comme vous le savez, j'ai travaillé en Bolivie, une culture et une histoire très différentes, mais les gens là-bas étaient comme mon équipe à la Nouvelle-Orléans, qui a tout à fait conscience de sa mission : l'aéroport, c'est la "porte d'entrée" de la collectivité. Et puis, quand on se retrouve dans une crise comme celle-là... si j'avais dit à mon équipe : "Ne faites rien sans m'en parler auparavant", ils auraient été lents, "prudents", et n'auraient pas fait grand-chose. Mais je leur ai dit : "Allez-y ! Tenez-moi au courant dès que vous pourrez, mais il faut qu'on avance." Cela faisait plus de quatre ans que je travaillais là : mon équipe savait que je n'allais pas la réprimander pour avoir pris une décision. Plutôt pour n'en avoir pas pris ! Si elle faisait de son mieux, je ne pouvais pas la punir. C'est important de confier des responsabilités, qu'un employé puisse se dire : "Je vais essayer ça, en parler au chef, et si ça n'a pas marché, on trouvera autre chose."

Il faut responsabiliser, car on a tellement de décisions à prendre.

P.L : Vous avez pris ces gens avec leur environnement, vous avez invité les familles de ceux qui n'étaient pas partis à venir se mettre à l'abri dans l'aéroport. Et peu après certains avaient tout perdu, leur maison...

Roy Williams : Pendant les premiers jours, il se passe tellement de choses que tout le monde est plongé dans le travail ; mais tôt ou tard, ils regardent la télévision et finissent par apercevoir leur maison – ou plutôt ce qu'il en reste. Les uns après les autres, les membre de mon équipe ont été concernés. Sur 230 personnes, près de 100 ont perdu leur maison. Ils ont encore du travail et parfois ne savent rien. Et lorsqu'ils ont vu une image, ils savent que, lorsqu'ils rentreront enfin chez eux, ils ne trouveront plus rien.

C'était très dur pour eux, et très loin des situations classiques d'accident. Parce que, quand un avion s'écrase, ça concerne uniquement l'aéroport – mais on a toujours sa maison, sa voiture... Là, des gens ont perdu leur maison, leur voiture, leurs animaux, tous les objets de famille... Ils ont peut-être retrouvé la bague en or de mamie, rien d'autre. Perdre toute son histoire, dans une ville qui a une si longue histoire, c'est très dur.

C'est pour ça que, dès le début, au bout d'une semaine, j'ai poussé mes employés à prendre un congé et quitter la Nouvelle-Orléans, à rendre visite à de la famille ou à des amis, à s'échapper de la ville... Pour reprendre contact avec le monde "réel". Et on le fait encore, 6 mois après. On encourage toujours les gens à aller s'aérer, car ici c'est très stressant. Vous le savez, vous êtes allé à notre campement de mobil-homes dénommé "Armstrong Village". Passer d'une maison normale, avec des arbres et une belle pelouse, à un mobil home sur du gravier, c'est très difficile. Et six mois après c'est encore un gros problème. La bonne nouvelle, c'est que... on fait des progrès à l'aéroport, la communauté revient, mais c'est très éprouvant. Surtout, il faut faire en sorte que votre équipe reste une équipe, et vienne travailler.

PL : Il faut une relation de qualité entre ces gens.

Roy Williams : Absolument ! Et l'impact psychologique n'est pas négligeable. Il y en a qui aimaient vraiment travailler ensemble avant, et qui maintenant sont fâchés. D'autres n'aimaient pas travailler ensemble, et maintenant s'apprécient. Il faut gérer ce genre de choses au quotidien. Comme c'est une très longue crise, l'aspect psychologique et émotionnel dure longtemps.

P.L. : On avait l'impression que l'aéroport devenait le centre de leur vie.

Roy Williams : Oui. Quand on vit dans un mobil home, on préfère aller voir ses collègues et travailler avec eux, avoir un but et se sentir utile.

P.L. : Ça donne un sens aux choses.

Roy Williams : Oui, vous avez tout à fait raison. Avant, pour quelques-uns, le travail était le plus important, mais maintenant il est devenu vital pour presque tous ces gens. Ils essaient de voir leur famille, mais parfois elle a été relogée à 1000 km de là. Donc le travail devient très important pour leur dignité et pour donner un sens à leur vie.

P.L. : Que diriez-vous pour préparer quelqu'un, qui se retrouverait responsable de réseaux vitaux en cas de grosse crise comme celle-là ? Car si on n'est pas préparé, cela prend trop de temps pour comprendre qu'il s'agit d'un cas hors norme. Il faut l'assimiler avant. Que diriez-vous ?

Roy Williams : Je dirais que le plus important, c'est que le leader doit être persuadé qu'il est en mesure de gérer la crise et de régler le problème. Vous devez absolument en être convaincu. Si vous manifestez le moindre signe d'incertitude, si vous dites : "Oh là, là, on ne jamais y arriver !", vous ne pourrez pas maintenir la cohésion de votre équipe. C'était crucial pour moi et les autres leaders de montrer très clairement qu'on connaissait les solutions, qu'on allait les mettre en place, régler le problème et que, petit à petit, on surmonterait chaque obstacle, qu'on produirait un bon résultat, qu'on sauverait des vies. On

en était persuadés dès que la crise a commencé. Si on avait manifesté... ou si j'avais manifesté la moindre incertitude ou le sentiment qu'on allait échouer, ça aurait été très dur. Avant tout, il faut avoir une attitude positive, montrer qu'on va y arriver. Et aussi, quelle que soit la façon de procéder (et on a déjà évoqué mes 4 postes de commandement), il faut que tout le monde se sente impliqué, ne se cantonne pas à transporter les malades comme ça vient. Si quelqu'un trouve un moyen d'améliorer le transport du malade, il ne faut pas qu'il hésite à venir me proposer sa solution. Donc il faut encourager la discussion. Dans une urgence normale, il y a une procédure et on la suit. Pas le temps de discuter. Mais quand c'est exceptionnel, la discussion est indispensable.

Par exemple, le Président des Etats-Unis est venu dans mon aéroport – et je ne l'ai pas accueilli. Normalement, aucun directeur d'aéroport ne ferait ça ! Si le Président vient vous voir, vous l'accueillez. Mais je savais que mon équipe ferait ça très bien et j'étais sollicité par ailleurs pour gérer la crise. C'était au début. Je pense que certains se sont demandé pourquoi je n'accueillais pas le Président, mais les autres ont pensé : "Roy nous fait confiance, pendant qu'il gère la crise." Chacun sent qu'il participe à la gestion du problème, à la discussion et à la communication. Car, encore une fois, on ne trouvera pas la réponse dans le règlement.

P.L. : Imaginez maintenant que vous ayez quelque chose de dur à annoncer, du genre : "Attention, une nouvelle crise arrive, il faut vous préparer, avoir une nouvelle vision." Que diriez-vous ?

Roy Williams : Je dirais : "Repensez à l'expérience de Katrina, souvenez-vous de ce que vous avez fait à l'époque." Pour la plupart des gens, les compétences acquises pendant ces crises sont celles qui les font progresser. Donc face à une nouvelle crise, un problème ou un désastre écologique, je dirais : "Puisque ça sort du cadre du règlement, on va faire comme avec Katrina : on va se rassembler, s'écouter et on sait qu'on va régler le problème."

P.L. : Et que diriez-vous à un étranger responsable d'un réseau vital ?

Roy Williams : Tout le monde a déjà vu un film sur les Etats-Unis, un western où on met en valeur le dynamisme personnel, l'esprit d'initiative de l'individu. D'une certaine façon, c'est un peu ce dont je parlais : tout le monde a un rôle à jouer, tout le monde participe en faisant de son mieux. Donc je dirais peut-être de penser à ces westerns. Je ne parle pas du cow-boy solitaire, mais de ceux qui mettent à profit leurs talents individuels pour maîtriser un problème collectif.

Par exemple, on a été à nouveau frappés par une tornade, il y a deux semaines. Des gens ont l'habitude de faire certaines choses, mais la tornade a provoqué des problèmes nouveaux, et ces gens se sont occupés des nouveaux problèmes. Et, 48 heures plus tard, même si le bâtiment était en très mauvais état, tout comme les passerelles d'embarquement, 48 heures après la tornade, cette partie du bâtiment était réactivée et les passagers l'utilisaient. Et tout ça parce que ces gens, qui normalement font autre chose, savaient quoi faire. Ils n'ont pas attendu la permission, ils l'ont fait. Et je pense que cet esprit d'initiative des westerns n'est pas étranger au succès de la gestion de la crise hors plan. »

Inventivité, Adaptation, Terrain – Joseph Scanlon*,* Université Carleton, Ottawa. [33]

« *Joseph Scanlon* : La chose la plus difficile à faire dans les situations d'urgence c'est d'admettre son ignorance. Et de dire simplement : « Je ne comprends pas ». L'essentiel est de savoir s'adapter.

Tempête de glace, 1998 : surprises hors plans, adaptation très fine.

« La région de Carleton Ottawa, lors de la grande tempête de verglas en 1998 a compris très vite plusieurs choses. La première : la ville n'était pas trop touchée, contrairement aux zones rurales et aux villes voisines qui, elles, étaient très touchées. Ce dont les gens avaient besoin, ce n'était pas d'un soutien médical : ils avaient besoin d'eau, car les pompes ne marchaient pas ; et de bois, pour faire marcher leurs poêles à bois. Rien de cela n'était prévu dans le plan d'urgence. En réponse, le centre de crise a revu ses missions, pour fournir du bois et de l'eau. Ils ont changé leur plan. Ils n'ont pas eu à faire ce qu'ils pensaient devoir faire. Ils étaient assez compétents pour le comprendre et s'adapter. Ils ont intégré deux éléments totalement inattendus – un Monsieur Bois, un Monsieur Eau, et ils ont géré la situation. Question : à partir de quels points de distribution agir ? Il n'y a pas de plan pour cela. Idée : « Nous allons utiliser les casernes de sapeurs-pompiers ». En zone rurale, il y a effectivement des casernes bien réparties sur le territoire. Et tout le monde sait où elles sont.

Autre ajustement impressionnant : ils ont demandé l'aide de l'armée, qui est arrivée et a immédiatement engagé une analyse de la région ; tous les jours, un officier faisait son rapport : une cartographie complète et précise de la situation chaque soir. L'armée appelle cela le renseignement, moi je l'appelle le bons sens. La ville s'est donc déchargée de ce travail d'analyse sur l'armée. Et savez-vous ce qui s'est dit au premier briefing ? « Le problème n'est pas en ville, mais dans les communes voisines et les zones rurales ». En six heures, l'armée avait correctement évalué la situation. La Municipalité a été impressionnée. Mais c'est ce qu'il faut, lors d'une catastrophe – évaluer la situation, et prendre les décisions en fonction de cette cartographie.

L'armée a fait autre chose, que je trouve absolument extraordinaire. La tempête avait touché des exploitations laitières. Il n'y avait plus de courant, or les éleveurs utilisaient des trayeuses. Imaginez l'éleveur sans électricité qui ne peut traire ses vaches, et qui voit arriver deux soldats qui lui disent : « Nous sommes de la campagne, nous savons traire les vaches ». Le général avait dit aux soldats qui avaient grandi dans une ferme d'aller aider les agriculteurs. C'est tout simplement de l'adaptation géniale. Qui y aurait pensé ? Cela faisait-il partie d'un plan ? Non ! Pourquoi est-ce si brillant ? Parce qu'ils ont détecté le problème, et ont agi en conséquence.

Ottawa a aussi découvert durant cette tempête que presque personne n'était allé dans les centres d'hébergement. Ottawa est une ville de 1,5 million d'habitants ; 400 personnes, au maximum – et c'étaient des SDF – ont dormi dans les centres. Mais les gens allaient dans les centres d'hébergement pour une boisson chaude et pour regarder les informations. En réponse, la région a donc décidé que, deux fois par jour, le matin et l'après-midi (pas le soir ni tôt le matin), de diffuser des conseils. « Faites bouillir l'eau, voici où trouver du bois de chauffage, n'utilisez pas de réchaud à gaz à l'intérieur de la maison, etc. » Ils ont fait cela deux fois par jour quand les gens venaient dans les centres où il y avait électricité

---

[33] Extraits de : "**Sadly all too often we forget the lessons from the past**", entretien de Patrick Lagadec avec **Joseph Scanlon**, Professor Emeritus and Director of the Emergency Communications Research Unit at Carleton University, June 2004.

et télévision.

Encore une fois, la clé c'est l'adaptation ultra-rapide. Cela suppose de comprendre ce qui se passe, et de changer le plan pour s'adapter aux problèmes en cause. »

New York, 11-Septembre, brillante adaptation, le sauvetage par la mer.

« Il y a une chose à propos de New York et du 11 Septembre 2001 que peu de gens connaissent : la Municipalité avait conduit un exercice peu avant l'attaque. Le maire y prit part, personnellement, et s'impliqua remarquablement. Ce qui compta le jour de l'attentat : il s'était impliqué, avait posé des questions clés. Mais, comme l'ont montré Enrico Quarantelli et Tricia Wachtendorf du Disaster Research Center qui sont allés investiguer sur place au moment même des événements, le jour de l'attaque, plus de 200000 personnes ont été évacuées par bateau, depuis le sud de Manhattan. Ça ne faisait partie d'aucun plan. Ce n'était pas prévu. Ce fut la plus grosse évacuation depuis l'épisode de Dunkerque en 1940. Ça a été un succès, il n'y a eu ni blessés, ni accidents. C'était de l'adaptation, non anticipée. Pourtant la réponse par la mer est courante en cas de désastre. Cela aurait pu être anticipé, on aurait pu prévoir que cela serait utile. Mais cela a été mis en œuvre, sans d'ailleurs que le maire en ait eu connaissance.

Brillante adaptation. »

Gander, Terre-Neuve, 11 septembre, très fine adaptation

« Autre cas d'adaptation particulièrement brillante : l'improvisation à Gander lorsque, le 11 septembre 2001, les Etats-Unis ont fermé leur espace aérien et ont donné l'ordre à tous les avions d'atterrir. Certains vols en provenance d'Europe sont repartis vers l'Europe. Mais la plupart ont atterri au Canada. Et au Canada, la plupart ont atterri à Terre-Neuve, à Gander.

Gander est une ville de 10 347 habitants. Elle a accueilli ce jour là 6 600 passagers. Et a fait un travail magnifique.

Organisation

Gander a un plan d'urgence en cas de vol transatlantique dérouté. Une compagnie privée se charge des passagers du vol dérouté. Si la cause est un passager qui pose problème, on appelle la police ; si c'est un malade, on appelle une ambulance ; si c'est un problème mécanique, on organise l'hébergement des passagers dans des hôtels et les transferts. Gander dispose de 900 chambres d'hôtel.

Le 11 septembre, la municipalité a décidé de décréter l'état d'urgence. Elle a réquisitionné les hôtels, et les a réservés pour les équipages afin qu'ils soient bien reposés au moment où ils pourraient repartir. Puis la ville a demandé à la Province de désigner des centres d'accueil : les écoles, les églises, les salles des fêtes, etc. Problème : comment transporter les passagers ? Les bus scolaires étaient en grève, et il n'y avait rien d'autre à Gander. Les chauffeurs ont accepté de suspendre la grève pour transporter les passagers qui arrivaient. Les pompiers, qui n'avaient pas d'urgence à ce moment-là, ont pris en charge la régulation des transports, pour organiser le système, déterminer où envoyer les gens. Il y a beaucoup de camps de vacances gérés par l'Armée du Salut de Gander ; les gens y vont en été. En septembre, les installations étaient toujours ouvertes, et il n'y avait personne. Elles ont donc été utilisées en premier, puis les églises et les écoles. Tout le monde a été logé. L'Armée du Salut a pris en charge la distribution de nourriture. Les foyers étaient gérés par les personnels habituels. Les bus scolaires servaient au transports, régulés par les pompiers. Les hôpitaux ont envoyé des médecins dans les centres

d'hébergement.

La municipalité est restée en contact avec tous. Et le système a remarquablement fonctionné. Chaque entité faisait sa part, en restant en contact avec les autres : l'aéroport se chargeait du débarquement, l'armée était chargée de la sécurité, la police était aussi en charge de la sécurité, les pompiers régulaient les transports, le système scolaire fournissait les autobus, la Province identifiait les centres d'hébergement, la municipalité gérait les centres d'accueil, la compagnie de téléphone ajoutait des lignes, les hôpitaux fournissaient l'appui médical aux centres d'hébergement, l'Armée du Salut procurait la nourriture, etc.

Il y a eu un facteur favorable : comme il s'agissait d'une menace terroriste, et qu'il y aurait pu y avoir un terroriste dans un avion, ils ont débarqué les avions un par un, lentement, pour effectuer les vérifications nécessaires. Ce qui veut dire que le flux des passagers s'est écoulé lentement. Et les passagers des avions se sont très bien comportés.

Chaque agence faisait sa part, en restant en contact avec les autres à travers des personnes qui faisaient la liaison de point à point. Au lieu d'un centre qui aurait donné des ordres à tout le monde. L'Armée avait un officier de liaison à l'aéroport, la ville avait quelqu'un à l'aéroport, la compagnie de téléphone et la Province avaient quelqu'un auprès de la Municipalité, l'hôpital avait quelqu'un à l'aéroport et auprès de la Municipalité. Il n'y avait pas nécessité de centralisation, les tâches étaient clairement distribuées. Cela faisait-il partie d'un plan ? Non. Etait-ce brillant ? Oui. C'était de la brillante adaptation. Avaient-ils compris le problème ? Oui. Ils n'avaient aucune idée du temps qu'il faudrait tenir, ils ont donc intégré cette dimension du temps long.

Adaptation

Gander s'est aussi adaptée aux problèmes qui surgissaient. Quand les passagers étaient à bord, et certains y sont restés pendant 36 heures, il y avait deux problèmes : l'eau – on leur en a apporté ; les médicaments – ils ne les avaient pas avec eux. Le personnel médical a pu identifier les besoins médicaux de chaque personne et y répondre. Les pharmacies sont restées ouvertes 24h/24. L'autre problème, c'est que certains voulaient fumer. On leur a procuré des Nicorette. Il fallait aussi s'occuper des animaux : le ministère de l'Agriculture s'en est chargé, avec l'aide de la SPA. Il y avait également des passagers effectivement malades. 29 ont été emmenés à l'hôpital. Il y a eu un cas d'intoxication à la salmonelle. En fait, la personne avait contracté le problème à Moscou, avant son départ, cela n'avait rien à voir avec la nourriture fournie dans l'avion ou à Gander. Mais il a fallu mettre tout le vol en quarantaine. Autre problème : En raison du gel des transports aériens, Gander n'était plus ravitaillée. Ils ont donc fait avec ce qu'ils avaient.

Autre exemple de réponse adaptative et d'intelligence attentive. A Stephenville, une autre localité qui a reçu des vols déroutés, ils ont installés les gens dans des dépôts d'armes. Un officier a demandé si un des passagers avait une expérience administrative. Une femme s'est présentée : « Je suis sergent-chef dans les Marines. ». Il lui a dit : «J'aimerais que vous me rendiez un service. Restez avec les passagers, et si vous constatez un problème, dites-le moi, on le règlera ». Elle est bientôt revenue et lui a dit : « Il y a deux survivants de la Shoa. Ils ne supportent pas d'être dans un camp militaire avec des barbelés. L'officier est allé voir ces personnes et les a emmenées faire une visite des lieux. Il leur a montré toutes les pièces, y compris les chambres froides, et même l'armurerie. Il leur a montré que le portail était ouvert. Il leur a dit : « Vous pouvez aller où vous voulez, sortir à l'extérieur, à tout moment. On ne sert pas de repas ici, vous pouvez aller manger dehors, et revenir quand vous voulez. Vous pouvez rester, sortir, quand vous voulez. Il

n'y a aucun contrôle. Et cela a soulagé leur angoisse. C'est ce genre de sensibilité que je trouve absolument géniale. Les solutions aux myriades de problèmes ne sont pas dans un bunker central, mais sur le terrain – des solutions simples, le plus souvent.

Problèmes

Le plus gros problème a émergé au moment où les mesures ont pu être levées, lorsque les passagers ont commencé à partir. Il y avait de nouvelles règles de sécurité – et le gouvernement américain ne cessait de changer les règles, d'heure en heure. L'une des nouvelles règles était : "si tous les passagers sont bien remontés à bord et comptés, et si vous n'avez jamais ouvert la soute, vous pouvez repartir. Mais s'il manque un passager, vous devez vider la soute et fouiller tous les bagages." Dans plusieurs cas, il est arrivé qu'il manque un passager. Cela voulait dire que le vol était retardé. Ce qui retardait le vol suivant, avec des répercussions sur le système de transfert, donc sur les repas à servir dans les centres d'hébergement… Il fallait là encore s'adapter.

Ils ont eu des problèmes plus graves. Il y a eu un mouvement de révolte quand des passagers d'Air France ont loué un bus pour les emmener à l'autre bout de Terre-Neuve afin de prendre le ferry pour le continent et se rendre ensuite aux Etats-Unis. Ils ont dit : « On veut nos bagages ». On leur a répondu : « Désolé, c'est impossible. Parce qu'il faudrait les fouiller, et ce serait trop long. » Alors ils se sont beaucoup énervés. Le responsable de l'aéroport a été impoli, et ça a dégénéré. Un officier de l'armée est intervenu pour dire : « Ecoutez. Avant tout, vous comprenez certainement que c'est une période très difficile. Il y a beaucoup de risques, et les gens sont très inquiets. Si quelqu'un a été impoli, j'en suis désolé mais vous devez comprendre que les gens sont stressés. Et, ensuite, je vais vous donner vos bagages. On va les fouiller, et vous pourrez prendre le bus. Mais, si vous prenez le bus et le ferry jusqu'au continent, franchement, vous aurez aussi vite fait de prendre l'avion ! » Ce qui était vrai.

Il y a eu un autre problème. L'espace aérien a été réouvert seulement pour les vols américains. Donc, un Américain qui se rendait à New York sur un vol Air France devait retourner à Paris. Un Français qui voulait repartir sur Paris mais volait sur une compagnie américaine ne pouvait pas faire autre chose que d'aller aux Etats-Unis. Et si vous vouliez échanger, c'était interdit. Beaucoup furent très ennuyés par ces règles. Dans un cas, alors que l'avion avait tout le monde à bord, le pilote a annoncé : « On ne va pas à Newark, on retourne à Milan ». Et trois passagers ont commencé à dire qu'ils refusaient d'y aller. Ils ont dû faire monter à bord un psychologue pou calmer le jeu. Donc, clairement, il y a eu plus de problèmes à la fin qu'au début, au départ plus qu'à l'arrivée.

Personnalités de haut rang : Discrétion exemplaire

Il y avait des personnalités de haut rang bloquées à Gander. Aucune ne s'est identifiée pour obtenir un traitement de faveur.

Illustration. Une femme a remarqué trois personnes qui ne mangeaient rien. L'homme avait un chapeau noir, une barbe noire, un habit noir, c'était un rabbin orthodoxe. Et il y avait une femme et sa fille, juives orthodoxes aussi. On leur a demandé s'ils étaient juifs et on leur a commandé de la nourriture kasher. Il y a tout à l'aéroport de Gander. Ils ont eu de la nourriture kasher en 30 minutes. Mais la vraie surprise, c'est que quelqu'un a appelé la femme. Et l'homme qui l'appelait lui a dit : « Je suis désolé, je ne peux pas vous obtenir un avion spécial. J'en ai parlé au boss, mais c'est impossible. ». C'était Giuliani, le maire de New York en personne, lui disant qu'il avait demandé à George Bush un avion spécial pour elle. Elle n'avait rien demandé.

Autre anecdote qui m'a réellement impressionné. Une femme dormait à même le sol dans

une des écoles. Un officier de haut rang de l'armée canadienne s'est approché et l'a saluée avec un salut militaire. Elle était général de brigade dans les renseignements américains en Allemagne et ils ont envoyé un avion la chercher ; mais elle n'avait rien dit ou demandé quoi que ce fut.

La patron d'Hugo Boss était aussi un des naufragés de Gander. Mais lui aussi a refusé tout traitement de faveur, pour rester avec les autres passagers – tout le monde était devenu très soudé.

Alertes sécurité

Il y a eu quelques alertes de sécurité. Comme celle-ci, assez frappante. Une femme très malade est descendue de l'avion à St John's et a été conduite à l'hôpital. Ils avaient un petit PC opérationnel. Le responsable médical appelle l'hôpital pour se tenir informé. Réponse : « Elle n'est pas ici ; ils sont partis ». « Où ? » « Je ne sais pas, ils ont pris un taxi. Et son mari a demandé où il pouvait trouver du matériel électronique ». La police écoutait la conversation. « Où sont-ils ? que se passe-t-il ? » Grosse inquiétude. En fait, il s'avéra qu'elle était très malade, qu'elle était même mourante. Le mari cherchait des piles pour la pompe qui administrait le médicament anti-douleur. C'était vrai. Mais un court instant ils ont eu très peur.

Il y a eu un autre exemple spectaculaire à Gander. Des passagers sont allés dans une église à Gamble, une petite ville près de Gander. Ils ont écrit des remerciements qu'ils ont laissé pour les paroissiens. Et l'un d'entre ces passagers avait écrit : « Bravo, Oussama Ben Laden ! ». Le pilote a vu cela, a appelé la police montée, et lui a demandé de trouver le coupable, en ajoutant qu'il refusait de décoller avec cet homme à bord. La police a demandé aux passagers qui avait écrit cela. Quelqu'un s'est avancé : « C'est moi ! ». « Pourquoi avez-vous écrit cela ? ». « J'étais si bouleversé par le 11 septembre, et j'ai été si impressionné par l'accueil à Terre-Neuve, la façon dont tous ces gens nous ont aidés, nous, des étrangers, j'ai trouvé que le monde était merveilleux après tout. Et je voulais remercier celui qui a rendu ça possible. » La police a informé le pilote et lui a dit : « Ecoutez, il a peut-être été stupide, mais ce n'est pas un terroriste ». Le pilote refusait toujours. Ils ont parlementé. L'homme a dit : « Menottez-moi si vous voulez ! ». Finalement, il a pu rester dans l'avion. »

Des crises sans mode d'emploi, des équipes créatives – Préfet Christian Frémont [34]

« *Préfet Christian Frémont* : La crise du *Prestige,* trois ans après celle l'*Erika,* n'avait rien à voir – enfin, il y avait 30 % de commun, et tout le reste il fallait inventer. Quant à toutes les crises qui sont au-dessus de nos têtes, ce sont des crises sans mode d'emploi. Il y a des règles de base que l'on commence à connaître en matière de comportement, mais de plus en plus ce sont des crises qui nécessitent de l'improvisation. Il faut une équipe qui ait du sang-froid, qui soit créative. On arrive toujours à un moment où la meilleure des habitudes ne sert plus à rien.

C'est difficile, c'est déstabilisant, mais je pense qu'il ne faut pas dire à des dirigeants, à des jeunes dirigeants, qu'on va leur donner la recette pour réagir à toute situation. Ce n'est pas vrai, ce n'est pas cela qu'il faut leur apprendre. Il faut leur apprendre à vivre dans l'irrationnel, le non sûr, dans un environnement déstabilisé et en général hostile.

---

34 Extraits de : "**Gouvernance et Responsabilité dans des mondes explosés**", entretien avec **Christian Frémont**, préfet de la zone de défense sud, préfet de la région Provence–Alpes-Côtes-d'Azur, préfet des Bouches-du-Rhône, précédemment directeur de l'administration au ministère de l'intérieur, directeur des stages à l'Ecole nationale d'administration, montage Aurélien Goulet, avril 2004.

L'enseignement fondamental c'est peut-être celui là, il est davantage d'ordre psychologique. La qualité majeure d'un gestionnaire de crise, c'est qu'il ne se laisse pas déstabiliser. »

Se préparer à être surpris – Todd LaPorte, *Professeur à l'Université de Berkeley* [35]

« *Todd LaPorte* : Il faut qu'on comprenne qu'on sera pris par surprise et qu'il y aura sans doute de très grosses surprises à l'avenir.

Supposons alors que l'on intègre cette dimension, que l'on sache et que l'on parte du principe qu'on va être surpris. Qu'est-ce que ça signifie au niveau institutionnel ? Cela implique qu'on doit se préparer à être surpris. Plutôt que ça nous arrive et qu'on dise après coup : "On a été surpris."

C'est ce qu'ont dit certains des intervenants à cette conférence. C'était très intéressant, ce qu'a dit Sean O'Keefe (Chancelier, Louisiana State University – LSU) : les informations dont on dispose au début d'une crise sont incomplètes, fausses, et en s'y fiant on risque d'aggraver les choses. C'est intéressant parce que si on prend cela comme donnée structurante et qu'on l'intègre bien, on peut se demander : "Comment se prépare-t-on à être surpris ?" C'est ce que disait Patrick au début de la conférence. Ça change totalement la façon dont on envisage l'organisation. Mais il ne faut pas voir ça comme une défaite, ça peut être assez stimulant. Aujourd'hui, on est sanctionné, politiquement parlant, si on est surpris. Les hommes politiques n'aiment pas cette idée, la population non plus.

Les responsables politiques et des médias continuent à envoyer des messages disant qu'on est davantage en sécurité et qu'il y a moins de risques que les événements ne nous le laissent croire. Il faut peut-être avoir le courage de dire à l'opinion publique que le monde n'est pas aussi sûr qu'elle aimerait le croire. »

---

[35] Extraits de : **"Se préparer à être surpris", ("Critical Infrastructure in the Face of a Predatory Future: Preparing for Untoward Surprise") Todd R. LaPorte**, Professor of Political Science, University of California, Berkeley, "Surviving Future Disasters" conference, Stephenson Disaster Management Institute, Louisiana State University, 7 April 2008. Montage, sous-titrage, Valérie Gaubert-Vidéo-Adapt, Olivier Cour - Immédiares. (12 mn)

Conclusion : Nœuds d'exigences

En définitive, le point crucial d'un audit doit porter sur les ancrages essentiels du plan et l'environnement dans lequel il s'inscrit.

Aussi longtemps qu'un plan…

- traduit un travail continu de questionnement-réponse combinant du retour d'expérience et de la fertilisation croisée impliquant beaucoup d'acteurs ;
- se présente au-delà d'une focalisation sur quelques scénarios de base, comme très ouvert et imaginatif sur bien d'autres hypothèses d'événements et de configurations de repères et de contextes ;
- fournit des orientations décisionnelles, organisationnelles, logistiques, pour lesquelles il est bien précisé que ce sont des lignes de référence à revalider dans chaque cas ;
- valorise l'attention aux capacités granulaires, l'attention à l'implication de tous les maillages d'acteurs – à commencer bien sûr par l'écoute des professionnels de proximité les plus concernés –, valorise aussi les dimensions de la confiance et de la combinaison d'énergies ;
- prend place dans une intelligence générale des crises qui soit bien ouverte aux risques du XXI^{e} siècle et pas seulement aux contextes du siècle passé (en bref : capable d'intégrer les registres de l'ignorance, de l'hypercomplexité et du chaotique, et pas uniquement les réponses codifiées aux grosses urgences, la simple addition du hardware en salle de crise et de la communication médiatique traditionnelle) ;
- s'inscrit dans un travail soutenu de formation et d'apprentissage fortement orienté vers la capacité à « être surpris », à « affronter et réécrire la page blanche », et non limité à l'application automatique des références et outils préprogrammés, pour des événements prédéterminés, et dans des contextes inchangés…

…alors, il est un bon point d'appui.

Mais, si les acteurs en charge se sentent en grande détresse en raison :

- d'un décrochage intellectuel : leurs cadres de pensée ne fonctionnent plus, en raison de nouvelles donnes (historiques, technologiques, sociologiques…), ou d'un risque de perte d'influence (montée de nouveaux concurrents, débordement du champ général des acteurs, perte des repères essentiels qui donnaient jusqu'alors une garantie de domination ou de capacité managériale…) ;
- d'une sensation violente de perte de contrôle sur le monde, qui garantissait solidité de pouvoir et plus encore d'identité personnelle…

… et si le plan représente :

- la surface de projection de ces failles fondamentales,
- la Ligne Maginot opposée à tout questionnement qui risquerait d'ébranler un ensemble de contreforts intellectuels, techniques, psychiques, qui ont précisément pour fonction de masquer ces failles essentielles…

…alors les conditions sont réunies pour conduire les acteurs en charge à trouver une sécurité vitale dans des plans rigides, indiscutables, dès l'origine plus vénérés que travaillés. Ces plans seront bien plus que des outils, ils deviendront des dangers stratégiques majeurs. Ce qui était outil devient piège. Et tout examen critique devient insoutenable.

On entend alors souvent la remarque : « Il vaut mieux un mauvais plan que pas de plan du tout ». Si cela veut dire qu'il impossible d'arriver sans armes le jour de la crise, inadmissible de ne pas connaître ses interlocuteurs – « ce n'est plus le moment pour échanger ses cartes de visite » comme le dit la formule consacrée aux Etats-Unis…– alors la remarque est pertinente. Si elle recouvre, pernicieusement, la conviction selon laquelle « puisqu'un mauvais plan est déjà une bonne chose, que l'on peut en rester là, que toute question risquerait de perturber les rédacteurs des plans… », alors la remarque est un signal à ne pas laisser sans réaction forte.

Décrypter le basculement de l'outil au piège n'est en général pas si difficile : dès l'instant où la précision des éléments dépassent de loin la pertinence générale, dès l'instant où les refus opposés à toute question – notamment sur les hypothèses de travail – se font radicaux et compulsifs, avec exclusion des empêcheurs de planifier en rond, il y a lieu de tirer la sonnette d'alarme. Car l'outil contre la crise est alors devenu tête de pont de la crise, et les gardiens du plan sont passés avec armes et bagages dans le camp adverse : c'est même alors le tocsin qui s'impose.

Pour éviter cette trajectoire pernicieuse, le plus pertinent est d'injecter en permanence le maximum d'intelligence et de confiance dans le système concerné. Dans cette ligne, pour savoir si nos dispositifs sont ou non configurer pour traiter les défis d'aujourd'hui[36], les audits à engager doivent concerner, en tout premier lieu, la qualité des actions mises en œuvre pour renforcer l'intelligence, la résilience, l'inventivité de nos systèmes humains. C'est dans cette approche positive, fondée sur l'intelligence[37] et la confiance[38], que se trouvent nos meilleures chances de succès. Et, dans ce nouveau terreau infiniment plus favorable, il sera possible de faire advenir un travail de planification à la hauteur des enjeux d'aujourd'hui.

La plus grande difficulté tient sans doute au fait que nous nous trouvons aujourd'hui en période de profonde rupture, sur tous les fronts de crise. Et donc que nous sommes à la peine pour inventer de nouvelles visions, de nouveaux registres de langage et d'organisation, de nouvelles références opérationnelles adaptées aux univers chaotiques en voie de constitution. Cela peut faire songer à ce diagnostic dressé par Clausewitz, certes en des temps désormais révolus…

> « Au cours de la dernière décennie du siècle passé, lorsqu'on vit cet extraordinaire bouleversement de l'art de la guerre qui rendit inefficace une bonne partie des méthodes de guerre des meilleures armées, et que les succès militaires prirent une ampleur à laquelle nul n'avait songé jusqu'alors, il parut évident qu'il fallait imputer tous les faux calculs à l'art de la guerre. Il était clair que l'Europe, limitée par l'habitude à un cercle étroit de conceptions, avait été surprise par des possibilités qui dépassaient ce cercle […] (p. 460)

---

36 Patrick Lagadec: "Audit des capacités de gestion des crises - Cadrage, Evaluation, Initiatives", Département d'Economie, *Cahier* n° 2009-19, Ecole Polytechnique, Juin 2009.
http://www.patricklagadec.net/fr/pdf/cahier_%202009-19.pdf

37 Pour ne jamais être prisonnier de représentations dépassées – Voir Joshua Cooper Ramo : The Age of the Unthinkable, Little Brown, New York, 2009. Et aussi, dans la revue *Crisis Response* :
http://www.patricklagadec.net/fr/pdf/064_crj5_4_unknown.pdf

38 Ainsi cette croisade engagée par le Général Honoré, ancien intervenant majeur dans la réponse à Katrina, commandant de la première région militaire US, qui fit tout pour que l'on sorte d'une approche d'exception de nature militaire qui tentait de nombreux responsables, quand l'essentiel était de secourir des victimes. Elles avaient bien davantage besoin d'autobus que de M16. Lt. Gen. Russel L. Honoré : *Survival*, New York, 2009. Voir notamment aussi dans *Crisis Response* : http://www.patricklagadec.net/fr/pdf/064_crj5_3_unknown.pdf

> Les effets extraordinaires de la Révolution française à l'extérieur provenaient évidemment moins des méthodes et des conceptions nouvelles introduites par les Français dans la conduite de la guerre que des changements dans l'Etat et l'administration civile, dans le caractère du gouvernement, dans la condition du peuple, et ainsi de suite. Les autres gouvernements se firent une opinion erronée de tout cela, et entreprirent de se maintenir avec des moyens ordinaires contre des forces d'un genre nouveau et une puissance débordante : c'étaient des fautes politiques. Pouvait-on reconnaître et corriger ces erreurs en partant d'une conception purement militaire de la guerre ? Impossible. » [39] (p. 461)

Ces temps effectivement révolus appelaient des ruptures créatrices pour faire face à un environnement bouleversé. Nous nous trouvons probablement aujourd'hui face à des ruptures encore plus profondes, qui nous appellent nous aussi à des ruptures créatrices.

[39] Carl von Clausewitz : *De la guerre*, 10-18, Ed. de Minuit, Paris, 1955. (p. 460-461)

AVERTISSEMENT

Ce texte n'a eu de cesse de réclamer de la prise de recul. Appliquons cette exigence à cet écrit lui-même, qui ne saurait s'y soustraire.

Pouvons-nous déjà pointer des risques qu'il recèlerait, même s'ils sont paradoxaux, enfouis, ou s'ils conduisent à des zones d'interrogations crépusculaires ?

Un premier risque apparaît avec les leçons de l'histoire. Il pourrait s'énoncer ainsi : à force de souligner la nécessité d'une prise de distance critique, d'une intelligence stratégique, d'une méfiance vis-à-vis de conduites tactiques insuffisamment rapportées aux logiques de pilotage, ne risque-t-on pas de conduire à des pratiques opérationnelles de plus en plus détachées des contingences du terrain, des contraintes techniques, de l'intervention « pierre par pierre » ? Donc à des pertes gravissimes de compétences ?

Il y a là un risque à ne pas négliger pour la raison suivante : la simple énonciation d'une exigence de recadrage dans un milieu non préparé – qui souvent trouve dans les certitudes, les doctrines bien estampillées et les prescriptions tactiques bien arrêtées une protection vitale – peut provoquer des ébranlements majeurs. Et conduire, par exemple, à lâcher toute prise sur les exigences opérationnelles de base. C'est le risque d'excursion folle dans des idées générales au motif que le quotidien serait décidément trop impossible à maîtriser. Un tel résultat serait effectivement dramatique.

*Ce risque n'est pas mince. Il faut se souvenir de la leçon des années qui ont précédé 1914. Les enseignements de Joffre, essentiels, tombés dans un milieu peu propice, ont peut-être été, comme le dit Barbara Tuchman, un « **piège pour la France** » :*

> *Barbara Tuchman : « Cette doctrine de l'offensive naquit à l'Ecole supérieure de guerre, arche de l'élite intellectuelle de l'armée ; le général Ferdinand Foch, son directeur, façonna la théorie de son époque. […] Il prêchait une mystique de la volonté qu'expriment les fameux aphorismes : « La volonté de vaincre est la première condition de la victoire » […] (p. 38)*
> *[…] Quoiqu'il eût étudié Clausewitz à fond, Foch ne croyait pas, comme les successeurs allemands de celui-ci, à un plan de bataille, préparé l'avance et à l'épreuve de toutes les erreurs. Il enseignait plutôt la nécessité d'une adaptation perpétuelle, d'une improvisation en fonction des circonstances. « Les règlements, disait-il, c'est parfait pour les exercices, mais, au moment du danger, ils ne servent plus… Il vous faut apprendre à penser. » Penser signifiait accorder de la place à l'initiative, tenir compte des impondérables qui l'emportent sur le matériel, manifester le pouvoir de la volonté sur les circonstances.*
> *Mais, prévenait Foch, l'idée que le moral pût vaincre à lui seul était « enfantine ». Il quittait les hauteurs de la métaphysique […] pour descendre au terre à terre de la tactique […], à la nécessité de la sûreté […] Il résuma la partie réaliste de son enseignement dans un autre aphorisme célèbre : « De quoi s'agit-il ? ».*
> *Malgré son éloquence tactique, ce fut par sa mystique de la volonté que Foch conquit l'esprit de des auditeurs. […] Les principes de Foch, parce qu'ils étaient non trop abstraits mais trop séduisants, tendirent un piège à la France. Il furent acceptés avec un enthousiasme tout particulier par le colonel Grandmaison, « ardent et brillant officier », alors chef du 3e Bureau, celui des opérations et qui, en 1911, prononça à l'Ecole de guerre deux conférences dont l'effet fut cristallisant.*
> *Le colonel Grandmaison ne prit que les principes supérieurs de Foch. Exprimant leur élan, sans parler de la sûreté, il électrisa son auditoire. Il agita « l'idée, armée d'une*

épée », montrant comment la France pouvait vaincre. Elle avait pour essence l'offensive à outrance, seule capable de réaliser la bataille décisive de Clausewitz qui, « exploitée à fond , constitue l'acte de guerre fondamental » et qui « une fois engagée, doit être menée jusqu'au bout, sans arrière pensée, jusqu'aux limites de l'endurance humaine ». […] (p. 39)

L'effet sur l'état-major général fut profond, et, au cours des deux années suivantes, il fut incorporé au nouveau règlement sur la conduite des grandes unités en campagne, ainsi que dans un nouveau plan, dit Plan XVII, adopté en mai 1913. […]

Le nouveau règlement de campagne, entériné par le gouvernement en octobre 1913, comme document fondamental pour l'instruction et la conduite de l'armée, commençait par un fracas de trompettes : « L'armée, revenue à ses traditions, n'admet plus d'autre loi que l'offensive. » […] Le Règlement, avec la rigueur de l'orthodoxie piétinant l'hérésie, condamnait la défensive. […] Nulle part il n'était question du matériel ni de la puissance de feu, de ce que Foch appelait la sûreté. (p. 40) » [40]

Dans notre cas, ce pourrait être le ralliement hâtif, au son du clairon, à des mots d'ordre expéditifs : « On ne fait plus rien : on réfléchit. On ne pilote plus rien : on consulte le citoyen. On ne fait plus aucun plan : on improvisera. Peu importe les désastres : on fait du retour d'expérience. Et on "communique". »

En d'autres termes, il faut se méfier des embardées que l'impréparation et la terreur du nouveau peuvent déclencher.

Dans cette ligne, beaucoup plaident avec constance pour que soient finalement stoppées au plus vite ces lignes de réflexion, surtout si elles doivent dépasser le cadre de la communication lors de quelque séminaire confidentiel réservé à des académiques en mal d'exotisme de la pensée. Les plaidoiries sont rituelles :

- *« Vous ne pouvez pas demander à des dirigeants de se mettre sur ces lignes, cela va les perturber gravement. Vu les espaces dans lesquels il leur faut agir, leurs contraintes, leur formation, leur univers mental, la seule chose efficace et pensable est de les doter de marches à suivre bien claires, de leur apporter les « meilleures pratiques » – surtout pas de les mettre sur ces voies de la prise de recul et autres histoires de "feuilles blanches" ».*
- *« Vous allez faire des catastrophes si vous voulez briser la loi de Clausewitz sur le méthodisme qui doit être le cadre d'action aux niveaux subalternes – préparés à l'application de savoirs tout faits, ils feront d'énormes bêtises si on leur ôte leurs sécurités. »*
- *« Vous allez au désastre de la pensée si vous voulez dépasser les cloisons entre disciplines, si vous exigez que l'examen de pertinence vienne contrôler les efforts de formalisation et de calculs de précision ; on risque de terroriser les experts qui, précisément, ont trouvé des outils d'aide à la décision qui apportent des (ré)assurances si sublimes. »*
- *« Vous ne pouvez pas former des jeunes à se préparer à l'impensable. Il faut leur enseigner les techniques, les « meilleures pratiques », les éléments théoriques validés – tout le reste est irréaliste et irresponsable. Et il faut continuer à les juger sur leur dextérité à appliquer ces cadres et outils parfaitement sûrs. »*
- *« Quant au citoyen, il convient d'abord et avant tout de ne pas l'affoler inutilement.*

---

[40] Barbara Tuchman : *Août 14*, Les Presses de la Cité, 1962, p. 38-40.

Malheur à qui lui dit qu'on n'a pas d'avance les réponses et veut le mettre sur la feuille blanche – il risque de connaître de terribles angoisses et de se livrer aux comportements les plus déviants ».

- *« Il faut respecter notre histoire, notre culture : le citoyen français exige un roi qui lui garantisse la sécurité – et, même si l'administré ne lui prête aucune foi, on ne saurait briser cette règle contractuelle : on ne peut la transgresser, surtout si les enjeux deviennent vitaux. »*

On pourrait fort bien en rester à ces préceptes qui se drapent dans la sagesse et le bon sens. Certes, ils sont dépassés, mais au moins protègent-ils du sentiment de jouer aux « apprentis sorciers » ; et s'ils conduisent probablement à des défaites récurrentes – puisque le monde à changé –, au moins n'exposent-ils pas à autre chose qu'au regret affligé de ne pouvoir faire mieux. Il vaut toujours mieux un chœur unanime pleurant sur le tragique du destin de l'humanité qu'une mise en cause au motif que l'on a attisé la colère des dieux en tentant quelque chose.

Pour faire bonne mesure, on se plait souvent à rajouter que, comme le dit bien le signe de la langue chinoise, toute crise est aussi une opportunité, et pas seulement un danger. Et donc qu'une lecture « optimiste » est toujours possible. On en vint ainsi à me faire la remarque, le jour d'une conférence dans un grand établissement parisien, que la Peste Noire fut l'événement béni qui permit la Renaissance.

Le choix peut être autre.

On peut prétendre que l'on n'a guère d'autre choix que de répondre aux défis tels qu'ils se présentent aujourd'hui et qu'avec beaucoup de perspicacité et d'efforts, de rigueur et de vigilance opérationnelle, on peut ne pas faire « n'importe quoi ».

On peut souligner que prendre en charge la traversée des Terres Inconnues est une exigence, notamment scientifique. La science n'est pas la simple application de savoirs hérités, mais bien la formulation et le travail de questions impossibles, avec changement de paradigme si nécessaire. Même si cela doit nous amener au-delà de la seule dextérité technicienne aujourd'hui si fière de ses assurances.

On peut rétorquer, sur le fond, qu'il est plus digne de ne pas se couler par défaut et par avance dans la capitulation tranquille.

On peut ne pas accepter, même sous couvert de sagesse accomplie, que le tragique soit inévitable donc à passer à l'avance par pertes et profits – avec pour clore le tout l'argument imparable que, au final, tout est bien pour le mieux dans le meilleur des mondes.

On peut enfin, peut-être surtout, poser qu'il est urgent de regarder vers l'avenir plutôt que de trouver mille et un refuges illusoires et peu glorieux dans des Lignes Maginot désaffectées, pour refaire des batailles perdues, dans un passé révolu. Et qu'il vaut mieux parier sur une mobilisation nouvelle des jeunes générations plutôt que de les enfermer dans des univers qui ont amplement fait la preuve de leurs insuffisances.

Comme toujours lorsque l'on entre sur ce terrain des crises, on rencontre l'essence même du phénomène de crise – une heure de vérité, comme le dit le théâtre grec. C'est la question que le sphinx pose à chacun d'entre nous. Les risques sont là, divers, graves et souvent illisibles. Le choix est nôtre.

ANNEXE 1 : CLÉS DE LA RÉFLEXION DU DISASTER RESEARCH CENTER

1. Russel Dynes: Emergency Planning – False assumptions and inappropriate analogies [41]

1°) La critique

"The dominant model is based on several interrelated assumptions. First, that the emergency period is characterized by a sharp distinction from the pre-emergency period. While the pre-emergency period can be characterized by some notion of "normalcy", the emergency period is marked off by manifestations o **social chaos**. This chaos is signaled by considerable irrational social behavior – **panic** is the term used frequently – and such personal disorganization is manifested in widespread episodes of anti-social behavior. Such "irrationality" develops because the traditional social control mechanisms have lost their effectiveness. The initial assumption, then, seems to be that emergencies create a significant disjuncture in social life, which requires extraordinary measures to put back in place. Those extraordinary measures are based on two other interrelated assumptions. Since the "problem" is found in the "weakness" of individuals and of social structure, emergency planning should be directed to establishing a "command" over the chaos to "regain control" over the disorganization of individuals. Only when such **command and control** is established, can social life be returned to normalcy and thus the emergency will be over. Those interrelated assumptions are the philosophical underpinnings of much current emergency planning." (p. 2)

"The assumptions of chaos has […] implications which tend to justify command and control planning. There is the implication that ordinary (civilian) institutions are incapable of dealing with the emergency, because such structures were fragile and the emergency increases ineffectiveness. This leads to four planning directions. First, that local institutions will need to be supplemented or replaced by "outside" organizations, most preferably by **military organizations**. Second, those local entities which can function effectively are para-military organizations, such as police and fire. Third, those organizations that hope to be effective in an emergency need to change their structure toward a para-military form. Fourth, that traditional forms of pre-emergency social organizations – families, voluntary organizations, etc. are irrelevant to emergency actions.

Supporting the conclusion of the lack of viability of pre-emergency social organizations is the idea that emergencies have a disorganizing effect upon individuals, which make it almost impossible for them to mobilize effective personal action. Emergency workers are assumed to be afflicted by a number of transformations – they panic; they freeze, they become anti-social, they become traumatized; they become self centered and thus cannot be counted on for selfless action. The persistence of such **myths** reinforces other aspects of the command and control model. First, if persons are so disorganized, this suggests that **strong authority structures** have to be created. Second, it is assumed that considerable attention must be given in the emergency plan to **controlling irrational and antisocial behavior**. Third, significant resource allocation must be made by para-military organizations to control such behavior. Fourth, because of a widespread traumatization, individuals are not likely able to perform effectively in most occupational roles. Exceptions to these traumas are those in para-military organizations. Fifth, since individual disorganization is expected, pre-emergency planning needs to emphasize **rigid rules**, otherwise people will not exhibit appropriate behavior.

---

41 Russell R. Dynes (1989), "Emergency Planning: False Assumptions and Inappropriate Analogies", Initial version presented at the Workshop on Safety Control and Risk Management, sponsored by the Swedish Rescue Services and World Bank, Karlstad, Sweden, Nov. 6-10, 1989.

The predication of extreme effects on both individuals and on social organizations provides "logical" justification for organizations which are assumed to be most effective in emergencies – the military model. […] This preoccupation with "command" leads in certain directions. First, a great deal of time and effort is given in the **planning document to specifying authority relationships**. Generally, those specifications depart from the pre-emergency patterns of authority because it is assumed that those will be inadequate. Second, organizations writing emergency plans give themselves greater authority than they accorded in the plans of others. Third, plans usually assume that authority is unidimensional in emergencies, even while recognizing that pre-emergency authority is multidimensional. Fourth, the assumption is made that decision-making, and authority needs to be **centralized**. Fifth, because of the assumptions of the chaos, there is a **tendency to over-plan and to over-detail**. Sixth, spontaneous **"unplanned" behavior is evaluated as being dysfunctional**, misdirected and harmful. Seventh, because of the assumption of the weaknesses of pre-disaster social structure, there is an emphasis on creative special emergency-specific organizational structures and to detail lines of (p. 6) communication, reporting, and authority patterns. Thus a plan, by its very nature, is unfamiliar when it is implemented. It is also unreal. Eight, there is the assumption that the most important form of **communication is "down"** the authority structure. Since those at the top of the authority structure "know" what must be done, the major need for communication is to provide **"official" instructions** to an **uninformed and passive population**. So, a premium is given to establishing the means of **issuing orders** at the expense of gathering information about the nature of the emergency.

Also implicit in the dominant model is the notion that extra-ordinary efforts have to be made to maintain social control. This has other consequences. First, there is attention given to anticipate and to "control" anti-social behavior. There is a considerable belief, usually reinforced by media coverage, that anti-social behavior is not only common, but also threatening to the re-establishment of "normalcy". Discussions of needed security forces or "martial" law result from this image. Second, there is a reluctance to trust conventional means of communication in an emergency. There is the implication that people cannot be trusted to obtain "correct" information and thus effort is needed to produce and distribute "official" information. Third, there is the assumption that victims are passive and cannot "help" themselves. So, a major part of the emergency action is in solving problems for "victims". It is a rather paternalistic view of victims who need "authorities" to be decision makers. Fourth, there is a **distrust of independent action** by volunteers or by emergent groups, not anticipated in the pre-emergency planning. Spontaneous actions are, by definition, beyond control and thus are irrelevant or disruptive. For example, there is the notion that persons should not act until officially notified.

One other implication about social control is a preoccupation with the possible loss of workers in emergency organizations. The hypothesized losses would stem from the inability of employees to maintain their occupational responsibilities in the face of threat. Part of this issue was conceptualized in term of role conflict and abandonment. The idea is that employees would abandon their emergency duties and such loss would seriously hamper organizational functioning. In the command and control model, this is assumed to be a real and serious problem. A partial solution of this "problem" in the command and control model is achieved by depending, as much as possible, on para-military organizations since they have greater experience in dealing with people who might leave their "post". In general, the command and control model is pre-occupied with the potential loss of manpower in emergency organizations since that model assumes the emergency is disorganizing and lowers the capacities and motivations of much of the "civilian" population.

There are other implications of the implementation of the dominant emergency planning model but, in general, the model has the following consequences.

a) It assumes social chaos and dramatic disjunctures during the emergency,
b) It assumes the reduced capacity of individuals and social structure to cope, (p. 7)
c) It creates artificial social structures to deal with that reduced capacity,
d) It expresses a deep distrust of individuals and structures to make intelligent decisions emergencies
e) It places responsibility in a top down authority structure to make the right decisions and to communicate those "right" decisions in official information to insure action,
f) It creates a closed system intended to overcome the inherent weakness of "civil" society to deal with important emergencies." (p. 8)

2°) Les propositions

A more realistic **set of assumptions** can be constructed on a quite different view of "emergencies" than those which derived from the analogy of "enemy attack". Such model would assume:

1. That emergencies may create some degree of confusion and disorganization at the level of routine organizational patterns but to describe that as social chaos is incorrect.
2. That emergencies do not reduce the capacities of individuals or social structures to cope. They may present new and unexpected problems to solve.
3. That existing social structure is the most effective way to solve those problems. To create an artificial emergency-specific authority structure is neither possible nor effective.
4. That planning efforts should be built around the capacity of social units to make rational and informed decisions. These social units need to be seen as resources for problem solving, rather than as the problems themselves.
5. That an emergency by its very nature is characterized by decentralized and pluralistic decision making, so autonomy of decision making should be valued, rather than the centralization of authority.
6. That an open system be created in which the **premium is placed on flexibility and initiative** among the various social units, then, and those efforts are coordinated. **The goals should be oriented toward problem solving, rather than avoiding chaos**." (p. 8)

"Instead of chaos, the emphasis should be on **continuity**. Instead of command, the emphasis should be on **coordination**. Instead of control, the emphasis should be on **cooperation**" (p. 9) […] An important advantage of planning according to the problem solving model is that it allows the possibility of **improvisation** of solutions in the response period. Thus it moves away from a current tendency to consider emergency planning as adequate only if it contains detailed descriptions of appropriate behavior for all hypothetical scenarios. Emergency plans now fill (p. 10) volumes of loose note books filled with appendices and revision. This elaboration of trivia is in large part a logical extension of thinking based on the military mode. […] Such elaborations are self-defeating and mire effective emergency planning in a **morass of paper**. If one builds on the pattern of pre-emergency behavior, detailed prescriptions are not necessary. One should not assume that improvising indicates a failure in inadequate planning." (p. 11)

2. Enrico L. Quarantelli: Principles of planning [42]

1°) La critique

a. Des visions erronées sur les comportements

"Preparedness planning can be no better than the assumptions that it makes about individual and group behavior in disasters. Unfortunately, most planning is usually undertaken on an ad hoc basis and/or extrapolated from the most recent limited disaster (or minor emergency) experience of the organization or community. The planning, in other words, is not based on any systematic knowledge about behavior in disasters.

This would pose no problem if, for example, the common sense notions and assumptions made about disaster time behavior were valid. However, social science studies in the last decade have seriously questioned common expectations about disasters. In fact, as we shall note, the systematic research has consistently shown that many popular views about disaster behavior are wrong. Obviously, any preparedness planning which assumes incorrect views about the anticipated behavior cannot be good planning. (p. 7) […]

What assumptions are usually made?

Typically, community officials and organizational planners, especially if they have had limited or no disaster experience, expect a great amount of personal and social chaos and pandemonium in disasters. Thus, there is the belief that there will be panic flight, hysteria, and other actions viewed as "irrational". Likewise it is believed that there will be social disorders, frenzied crowd behavior, and other anti-social actions. The dazed and stunned victims are also assumed to be unable to do anything for themselves, with local organizations unable to function because of their own members will be mostly involved in saving themselves or their families.

The image is clear : panic, antisocial behavior, passive dependency on outsiders. The physical destruction in a disaster is supposedly also accompanied by psychological disintegration and social disorganization. Just as the physical world collapses, so the social and psychological world of victims is also thought to collapse.

These kinds of expectations of human behavior under extreme community stress are widely diffused, are largely immune to the contradictions sometimes offered by direct personal experience, and are built into much unsystematic disaster planning. Studies have shown that both the general public and community officials anticipate much individual breakdown and social pathology in disasters. When a personal experience contradicts the expectation, it is often dismissed as an exceptional situation or attributed to the presumably unique qualities of the particular community or specific population involved. Much disaster planning and even response patterns implicitly (if not explicitly) assume that helping organizations will have to function in a situation characterized by panic, antisocial behavior[43] and dependency by the victims.

Let us look at these three common expectations and compare them with reality. We will find that in the typical disaster situation there is relatively controlled behavior, order, and personal initiative. Rather than collapsing, people frequently rise well to the personal challenges

---

[42] Enrico L. Quarantelli, "Principles of Planning For Industrial and Business Disaster", Preliminary Paper n° 81, Disaster Research Center, The Ohio State University, 1982.

[43] Comme l'exprimait si bien, voici quelques années, une des grandes figures françaises en matière de gestion des situations de catastrophes : « Nous avons deux ennemis : les médias et les victimes ».

provided by the direct impacts of disasters. The opposite but common expectations are simply mythological beliefs.

There may be expectations of panic, but what almost always occurs is rather reasonably oriented behavior. For many reasons, including mass media emphasis on the theme, many community and organizational officials (p. 8) believe that people will panic when faced with great threat or danger. This panic supposedly manifests itself as hysterical breakdowns, aimless running, or wild flight. Presumably people cannot be depended upon to react intelligently and unselfishly in situations of great potential danger.

This is simply not the case. People generally do not panic in community disasters (although they may flee in panic under very unusual circumstances such as limited access to escape as my occur in a nightclub fire or a plant explosion). Actual instances of hysterical breakdowns and wild flights are extremely rare, and are of no practical or operational importance if they occur. In fact, instead of fleeing from the locale of the disaster, people are much more likely to converge upon the impacted area. Instead of collapsing into hysterics, people immediately undertake what they think has to be done in the crisis. Disaster victims are usually quite frightened, but that does not mean they will act selfishly or impulsively. They do not become unreasoning animals, but instead (one could argue) they tend to show greater rationality under stress than they do normally, if by rationality we mean conscious weighing of alternative courses of action in a situation. […]

Similarly, they may be expectations of disorder, but what appears is a great deal of prosocial instead of antisocial behavior. To inexperienced officials and journalists, community disasters are apparently seen as offering opportunities for the surfacing of antisocial behavior. It is often speculated that deviant behavior will emerge, and that dazed victims in the disaster area become easy target for looting and other criminal activity. The imagery is that as Mr. Hyde displaces Dr. Jekyll, crimes will increase and exploitative behavior will spread.

This is also an incorrect view, at least for communities where widespread stealing and other criminal behaviors are not normal everyday occurences. Many stories of looting will circulate, but actual instances will be rare; if the looting occurs it will be done by outsiders rather than the impacted population itself. (In some very exceptional situations, were there is a general crisis rather than the impact of a disaster – as could be seen in the second major New York City blackout – the conditions can be ripe for the emergence of localized rioting, if no genuine threat to safety and survival is perceived.) In the typical disaster, however, far more material will be freely donated and given away than could conceivably be looted. In actuality, prosocial rather than antisocial behavior is a dominant characteristic of the height of a disaster. Crime rate usually drop. Exploitative behavior is most likely in relatively rare instances of profiteering after the immediate emergency period is over. If disasters unleash anything, it is not the criminal in us, but the altruistic.

They may be expectations of dependency, but what develops instead is considerable self and small-group initiative. There is a tendency to assume that community disasters leave large numbers of people dazed, (p. 9) shocked, and unable to cope with the new realities of the crisis. The assumption is that victims are so disoriented and demoralized that they will need outsiders to provide the most elementary services such as feeding, housing, and clothing the survivors. If the previously discussed expectation of disorder is based on a Dr. Jekyll and Mr. Hyde view of human beings, the expectation of dependency is based on a “Big Brother” image. If Big Brother does not intercede it is assumed nothing will happen.

This expectation is also quite false. Those who experience disasters are not immobilized by even the most catastrophic of events. They are neither devoid of initiative nor passively expectant by others, especially outsiders, will take care of their needs. Usually before the full

impact is over, search and rescue efforts are initiated by neighbors or coworkers, and the injured are attended to in some way. Shelter is actively sought and offered by kin and friends. In fact, the evidence is substantial and consistent that far from even seeking, and much less depending upon formal relief and welfare organizations, these are the last sources that the vast majority of victims will approach for immediate help. In a community disaster, the self-help, mutual aid, assistance by kin, and other informal initiative stand out.

Disasters obviously cannot make everyday personal or social pathologies disappear. If a population in the preimpact period contains a high number of disoriented individuals, if an organization exhibits much routine stealing, of if a community is wracked by bitter conflicts, the same picture will be seen during a disaster. Thus, if it is usually not safe to leave goods unattended in a neighborhood, they will not suddenly become safe during a catastrophe, except perhaps temporarily at the time of the greatest danger. If there is open intergroup strife, the differences will continue to manifest themselves in a disaster, although at the height of the disaster, there may be a slight reduction or suspension of overt conflict.

Past behavior is still the best predictor of future behavior. Knowing how the population, neighborhood, organization, or community behaves in preimpact times allows considerable prediction of trans- and post-disaster behavior. One point, however, is that a disaster in itself does not markedly increase social pathology, disorder, or conflict." (p. 10)

"Good disaster planning must correctly assume how people and groups will behave under extreme community stress. We have indicated research shows that human beings react relatively well in disasters. Their behavior will be generally controlled, pro-social, and marked by initiative. Preparedness planning should assume this will be the case; if it does otherwise, it cannot be good planning.

In stating this, we do not intend to romanticize what individual victims can accomplish, or to downgrade the crucial role of disaster organizations. There is much victims cannot do. There are many things only organizations can do. Neighbors or coworkers might find victims in search and rescue efforts, but they cannot give blood transfusions or perform surgery. Similarly, such activities as preimpact storing of (p. 10) supplies and equipment, claring major debris, building of temporary bridges, testing for water contamination, and restoring electric power are not tasks that individual victims for even small groups of neighbors or coworkers can perform very well. Furthermore, many tasks such as the issuing of warnings, the assigning of action priorities, the mobilizing of needed resources, the integrating of the convergence of outside relief help, etc. are of necessity organizational responsibilities involving collective group action. They cannot result from the initiative, or by the acts, of lone individuals, clusters of isolated persons, or small groups of private citizens. Thus, in no way do we underestimate the vital role helping organizations play in disasters.

Of course, there are also misconceptions about group or organizational behaviors, as well as individual behavior at time of disasters. Many problems, which are thought to be typical, such as the loss of internal organizational control, very rarely occur. But other problems which frequently surface in disasters are usually either not predicted of underestimated, such as the difficulty of assigning authority for new disaster tasks." (p. 11)

b. Des visions erronées sur le « plan »

"A major impediment to developing good disaster planning is too narrow a view of what constitutes preparedness planning. This is not only incorrect but actually can be a very dysfunctional position to take.

Disaster preparedness is not synonymous with the formulation of written disaster plan. A more useful perspective is to envision planning as a process rather than the production of a tangible

product. Viewed this way, preparedness planning involves all those activities, practices, interactions, relationships, etc., whether short- or long-term, intended to improve the response pattern at times of disaster impact. (p. 11)

In this conception, preparedness planning includes such matters as:

- Convening meetings for the purpose of sharing information;
- Holding disaster drills, rehearsals, and simulations;
- Developing techniques for training, knowledge transfer, and assessments;
- Formulating memoranda of understanding and mutual aid agreements;
- Educating the public and others involved in the planning process;
- Undertaking public educational activities;
- Establishing informal links between involved groups;
- Thinking and communicating about future dangers and hazards;
- Drawing up organizational disaster plans and integrating them with overall community mass emergency plans; and
- Updating continually that which becomes obsolete.

Thus, while formal disaster plans are an element in disaster preparedness, they are best viewed as only one of numerous activities which should be undertaken to improve the efficiency and effectiveness of a community disaster response.

We have found in our studies around the country that some of the best preparedness planning exists in organizations and communities which do not have much by way of written plans. […] On the other hand, hospitals to obtain accreditation need to have written disaster plans. However, despite the existence of such documents in almost all American hospitals, disaster preparedness is seldom the strong point of many such institutions.

The very writing or existence of a printed plan can be dysfunctional. It can lead organizations to think they are prepared for a disaster merely because they have a formal written plan. Worst, it often leads them to ignore the other activities absolutely necessary for any good planning for community disasters." (p. 12)

2°) Les propositions

"The better planning appears to follow, or be organized around, certain general principles.

1. Disaster planning ought to attempt to reduce the unknowns in a problematical situation. Planning should work at anticipating problems and possible solutions. The contingencies are too many to anticipate all possibilities. However, good planning can indicate some of the major parameters of the situation. Thus, for example, we can incorporate into the planning process the perspective that disaster victims will take initiatives and will not be passive, or that helping organizations will have difficulty coordinating new tasks. Such an approach reduces the unknowns which have to be considered. It not only narrows the range of problems which need to be anticipated, but also lessens the number of alternative or optimal solutions which have to be examined. If disaster victims do not markedly engage in antisocial behavior, for instance, there is little need to plan for a variety of security measures of the mobilization of many law enforcing agencies. On the other hand, if there is always a degree of tension between local and extra-local organizations, be they in the public or private sectors, this ought to be recognized and addressed in some way in preparedness planning.
2. Disaster planning ought to aim at evoking appropriate actions. At times, planning appears primarily as a mechanism for speeding up response to a crisis situation. It is true that good planning may allow a quicker response to certain disaster problems. But that is a byproduct rather than what ought to be a major objective. Appropriateness of response rather than

speed of response that is far more crucial. Accordingly, it is far more important to obtain valid information as to what is happening than it is to take immediate actions. Reacting to the immediate situation may seem the most natural and humane thing to do, but it is rarely the most efficient and effective response. The immediate situation is seldom that important in terms of both short-run and long-run consequences. (p. 13) Planning, in fact, should help discourage impulsive reactions in preference to appropriate action necessary in the situation. Thus, for example, planning should be directed at slowing down the convergence of helping organizations at a disaster site, thus reducing coordination problems.

3. Preparedness planning ought to be based on what is likely to happen. Some planners seem more oriented toward the most ideal response type situation which could be imagined rather than the realistic possibilities which will be present. This is unfortunate. It is far better to plan on the basis of what people and groups usually do in normal situations and emergencies, than to expect them to change their behavior drastically in disasters. In this sense, planners must adjust their planning to people, rather than expecting people to change their behavior in order to conform with the planning. This principle is equally applicable to organizations. The great majority should not be expected to act and react much differently during an emergency than they behave during everyday operations. There is no use to pretend that concerns, for example, over organizational domains or territories which prevail during ordinary times will suddenly disappear during mass emergencies. Disaster planning must adapt itself to expected organizational behaviors, rather than trying to force organizations to drastically alter their activities to reflect the dictates of some planning.

4. Another important principle of good preparedness planning is that it should focus on general principles and not specific details. There is a tendency, whether in developing written plans, conducting exercises, thinking about hazards, etc. to elaborate considerably. In fact, there is a strong temptation to go into very specific details. This is the wrong way to proceed, and there are several reasons why this is a poor path to follow. It is really impossible to plan for everything. Situations are constantly changing and specifics quickly get out of date. Too many details leave the impression that everything is of equal importance when that is clearly not the case. Complex and detailed planning is generally forbidding to most potential users and will end up being ignored. Thus, good disaster planning, while it cannot totally ignore specifics especially at the organizational level, should focus on general principles, and in that sense ought to produce simple rather than complex disaster plans. But even apart from written plans, all disaster planning should aim at general principles rather than specific details. For example, in the light of what we said earlier, good preparedness planning will take into account that involved organizations will be working together with new and more groups than during normal times; but no effort should be made to specify in planning all the possibilities and combinations of interorganizational contact which conceivably develop.

5. Good planning always involves a degree of educational activity. It involves teaching not only oneself but others what is expected of them. A frequent error in organizational disaster planning is for planners to forget that they will have to inform, if not educate, others (people and groups) about their respective roles under disaster circumstances. Knowing what oneself, a few key officials, or one's organization will do is not enough. The counterpart roles of others must be clear to facilitate coordination and an integrated response. Of necessity, this requires teaching others what will be expected of them.

ANNEXE 2 : POUR NOURRIR LA RÉFLEXION

Délire bureaucratique

Henry Kissinger : les services de sécurité et le premier voyage en Chine de R. Nixon (1970)

« Les problèmes techniques furent résolus aussi facilement que possible, compte tenu des obsessions du groupe des «éclaireurs» dont chaque membre ne voyait que son domaine propre. Le spécialiste des communications accoucha d'un **plan** ambitieux qui prévoyait un droit de préemption sur toutes les lignes téléphoniques de Pékin; je dis à Chou que, quand nous en aurions fini, il pourrait sûrement appeler Washington, mais pour Chang-hai ce serait beaucoup moins certain. Le chef du détachement de la Sécurité se distingua en réclamant la liste des individus subversifs dans chaque localité que le président était susceptible de visiter. Cela soulevait un problème intéressant car, en Chine, les Républicains conservateurs seraient à coup sûr classés dans cette catégorie, et si nous demandions le nombre de sympathisants communistes, nous obtiendrions le chiffre troublant de 800 millions. Le même expert s'opposait furieusement à ce que le président monte à bord d'un avion ou d'une automobile chinois – dans son **manuel**, il n'y avait ni étranger, ni machine étrangère à qui on puisse se fier. » [44]

Mythologie des plans

Maurice Grimaud : les plans d'urgence en mai 1968

« Dans nos réunions du matin à Matignon, je constatais avec surprise combien tous les grands services de l'Etat s'étaient laissé prendre de court par les événements et se trouvaient désarmés pour faire face aux difficultés qui s'accumulaient. Ce n'est pas que l'on n'eut, de longue date, prévu de fort beaux **plans** pour assurer la marche des services en cas de troubles et de grève généralisée, mais c'était qu'aucun de ces **plans** ne fonctionnait, et d'abord, parce que personne ne les avait jamais testés.

Il y avait un **plan** pour assurer un service minimal des chemins de fer et un pour l'aviation civile, un autre pour les transports de carburant et un encore pour le ravitaillement des villes, et aussi pour la continuité de la radio, de la télévision et des transmissions radiophoniques. Tous, d'ailleurs, supposaient que fonctionne le **plan** pour la bonne marche des centrales électriques et la distribution du courant, car sans électricité ni téléphone, tous les autres s'arrêtaient. Ces **plans** avaient été étudiés dans le dernier détail par des états-majors mixtes de fonctionnaires et de militaires. Ils reposaient en effet sur le concours de l'armée et la réquisition de certaines catégories d'agents des services publics. Mais, une fois paraphés et revêtus de tous les cachets "Secrets", il semblait bien qu'on les avait enfermés avec soin dans les coffres aux documents confidentiels de chaque ministère, et qu'ils y aient dormi jusqu'à ce jour. Ce n'était pas en vain qu'ils portaient généralement des noms de code empruntés à la mythologie; rarement organisation fut plus mythique que celle-ci. » [45]

Faille intellectuelle

Henry Kissinger : guerre de 1973 au Moyen-Orient

---

[44] Henry Kissinger : *A la Maison Blanche,* Fayard, Paris, 1979, tome 2 (p. 840).

[45] Maurice Grimaud : *En mai, fais ce qu'il te plaît*, Stock, Paris, 1977 (p. 206-207).

« La veille du déclenchement de la guerre, la CIA répétait son appréciation […] : l'Egypte ne semblait pas se préparer à entrer en guerre avec Israël. Manifestement, il y eut là un échec des services de renseignement, mais l'erreur de jugement n'était pas le privilège des organismes spécialisés. Chaque responsable politique connaissait tous les faits.[…] Le **plan** d'attaque général avait été assez bien compris – tout particulièrement celui des Syriens.

Ce que personne n'avait saisi […], c'était que les Arabes allaient mettre ce **plan** en œuvre. La conception que nous avions de la rationalité nous empêchait de prendre au sérieux l'idée que quelqu'un allait déclencher une guerre impossible à gagner, pour restaurer le respect de soi de son peuple. Nous n'avions pas les moyens de nous prémunir contre nos idées préconçues ou celles de nos alliés.

Ce qui illustre notre idée fixe de façon spectaculaire, c'est le cours des événements du 5 octobre [veille de la guerre]. Nous avions appris à notre réveil, ce jour-là, que l'Union soviétique rapatriait depuis vingt-quatre heures, grâce à un pont aérien, toutes les familles de ses ressortissants résidant en Egypte et en Syrie. Seuls paraissaient pourtant demeurer sur place les conseillers techniques et militaires. Il est impossible aujourd'hui de comprendre pourquoi cette nouvelle fut si mal interprétée.[…] La faille était d'ordre intellectuel; elle n'avait rien à voir avec la bonne marche des services. » [46]

Défaut de questionnement

Henry Kissinger : guerre au Moyen-Orient, 6 octobre 1973

« Le 5 octobre au plus tard, lorsque nous fûmes avertis du fait que l'Union soviétique évacuait ses ressortissants résidant au Moyen-Orient, nous aurions dû savoir que de grands événements étaient imminents. Nous avions accepté sans esprit critique les appréciations israéliennes selon lesquelles il s'agissait soit d'une « crise dans les relations entre l'Egypte et la Syrie», soit d'une «estimation des Soviétiques sur la possibilité de l'ouverture d'hostilités au Moyen- Orient». Mais le seul danger d'hostilités prévu par nous résidait dans «le cycle des actions et des représailles», chacun craignant que l'adversaire ne soit sur le point de passer à l'attaque.

Certes, il y avait des questions qui ne demandaient qu'à être posées pour nous conduire au cœur du sujet. Mais personne ne les posa, pas même moi, et c'est ce qui semble rétrospectivement inexplicable. Quelle crise pouvait survenir dans les relations soviéto-arabes impliquant simultanément l'Egypte et la Syrie ? Pourquoi les Soviétiques évacuaient-ils les familles, mais non les conseillers, si la crise était politique ? Pourquoi avaient-ils organisé un pont aérien s'ils n'étaient pas limités par le temps ? Et cette limite pouvait-elle être autre chose que la date limite fixée pour le début des hostilités ? L'hypothèse des Israéliens, selon laquelle les Soviétiques redoutaient peut-être le déclenchement d'une guerre, aurait dû arrêter notre regard. Car, en y réfléchissant, il nous serait apparu clairement que les Soviétiques ne pourraient craindre une attaque israélienne. Si cela avait été le cas, ils auraient poussé des hauts cris à Washington pour obtenir que nous dissuadions Israël d'agir, et ils y auraient peut-être ajouté des menaces publiques. Si les Soviétiques évacuaient les familles parce qu'ils craignaient une guerre, ils devaient bien se douter que celle-ci serait déclenchée par les Arabes. Les responsables politiques ne peuvent s'abriter derrière leurs analystes quand ils n'ont pas compris l'essentiel d'une affaire. Ils ne peuvent jamais avoir tous les faits en leur possession, mais ils ont le devoir de poser les questions adéquates. Tel fut notre véritable échec, en cette vieille guerre au Moyen-Orient. Nous en étions venus à trop de complaisance envers nos propres présomptions. Nous savions tout, mais nous ne comprenions pas suffisamment les faits. Et c'est aux plus hautes autorités – y compris moi-même –qu'incombe la responsabilité de cette

---

[46] Henry Kissinger, *Les Années orageuses*, Fayard, Paris, 1982, tome 3, p. 530-538.

erreur. » [47]

Défaillance de leadership

H. Kissinger : l'affaire du EC-121 (avion abattu par la Corée du Nord)

« Ce n'est pas notre décision de ne pas réagir qui fut particulièrement remarquable. Ce qu'elle mit en lumière, avant tout, ce furent les grandes imperfections qui existaient dans notre système de prise de décision. Au lieu de procéder à une analyse stratégique de la situation, nous avions fait assaut d'expédients techniques. Aucune autorité puissante ne venait de la Maison Blanche. Pour résoudre efficacement une crise, il faut que les ministères et autres services connaissent les intentions du président. Par ailleurs, ils doivent être étroitement contrôlés pour que l'on soit sûr que les décisions forment un tout cohérent. En l'occurrence, c'étaient aussi bien les moyens que les idées qui nous avaient fait défaut. La coordination au sein du gouvernement laissait également à désirer. Quant au président, il n'avait jamais vraiment pris position. » [48]

Leadership

Henri Kissinger : responsabilité du dirigeant

« Le rôle le plus important d'un dirigeant consiste à prendre sur ses propres épaules le poids de l'ambiguïté qui préside aux choix difficiles. Cela fait, ses subordonnés disposent de critères pour se guider et peuvent passer à l'exécution de leurs tâches. » [49]

Inertie et autonomie des plans

1914, Barbara Tuchman : Quand les plans tiennent chacun prisonnier

« Des **plans** qui existent l'emportent toujours sur le désir de les modifier. Le Kaiser ne put changer celui de Moltke, pas plus que Kitchener celui de Wilson, ni Lanrezac celui de Joffre ».[50]

Le papier sans la volonté

1914, Barbara Tuchman : L'Angleterre, le War Book parfait, sans la capacité décision

« Dans l'après-midi du dimanche 2 août, quelques heures avant la remise de l'ultimatum allemand à Bruxelles, Grey demanda au gouvernement [Sir Edouard Grey, Secrétaires aux Affaires Etrangères] demanda au gouvernement l'autorisation de tenir l'engagement de défendre les ports français de la Manche. Aucun moment ne peut être plus douloureux pour un gouvernement britannique que celui où il faut prendre une décision spécifique et difficile. Il fut au supplice pendant tout l'après-midi, se débattant indéfiniment, refusant de s'engager de façon catégorique et irréversible » […]

« La Grande-Bretagne n'avait ni roi Albert ni Alsace. Ses armes étaient prêtes, mais sa volonté ne l'était pas encore. Au cours des dix années précédentes, elle avait étudié et mis au point, justement pour l'éventualité qui se présentait, un « **War Book** », supprimant ses « débrouillages » traditionnels. Tous les ordres à envoyer n'attendaient plus qu'une signature ; les enveloppes portaient les adresses ; les avis et proclamations étaient imprimés ou

---

[47] Henry Kissinger, *Les Années orageuses*, Fayard, Paris, 1982, tome 3, p. 538.
[48] Henry Kissinger, *A la Maison Blanche,* Fayard, Paris, 1979, tome 1, p. 333-334.
[49] Henry Kissinger, *Les Années orageuses*, Fayard, Paris, 1982, tome 3, p.614-615.
[50] Barbara Tuchman : *Août 14*, Les Presses de la Cité, 1962, p. 166.

dactylographiés, le roi ne quittait jamais Londres sans emporter tout ce qu'il fallait pour pouvoir signer sur-le-champ. Matériellement, tout était au point, la confusion ne subsistait que dans l'esprit britannique ». [51]

Le plan ou l'annihilation de l'imprévu, et l'assurance de la déroute

1914, Barbara Tuchman : un plan qui prévoit tout, sauf l'imprévu

« Le **plan** était aussi rigide et détaillé qu'un plan de cuirassé. [Oubliant] la remarque de Clausewitz selon laquelle les plans militaires qui ne laissent aucune trace à l'imprévu peuvent conduire qu'au désastre, les Allemands essayèrent, avec un soin minutieux, de prévoir toutes les éventualités. Leurs officiers d'état-major s'entraînèrent au cours des manœuvres et d'exercices sur table à trouver la solution correcte à tout problème posé par les circonstances, et, ainsi, à parer à l'inattendu. Toutes les précautions furent prises contre cet élément insaisissable, moqueur et périlleux, sauf une seule : la flexibilité. » [52]

Les déterminants du plan : Visions de fond

1914, Barbara Tuchman : la « bataille décisive », l'aveuglement décisif

« Clausewitz, oracle de la pensée militaire allemande, fixait comme premier objectif d'une guerre offensive la victoire rapide par une « bataille décisive ». (p. 27) […] Il écrivait dans les dix ans qui suivirent Waterloo, et ses ouvrages étaient acceptés comme la Bible de la stratégie. […] Le premier plan comprenant la violation de la neutralité belge fut rédigé en 1899. […] Tout au fond de son esprit, Schlieffen nourrissait l'espoir que son aile gauche parviendrait à monter une contre-attaque pour réaliser le double enveloppement de ses rêves, le "Cannes Colossal". […] Voilà donc comment les Allemands en vinrent à prévoir l'invasion de la Belgique. La bataille décisive imposait l'enveloppement, et l'enveloppement imposait la manœuvre par la Belgique. (p. 28)

[…] Le but, la bataille décisive, résultait des victoires remportées sur l'Autriche et la France en 1866 et 1870. Les batailles défuntes, comme les généraux morts, exercent une puissante emprise sur l'esprit militaire et les Allemands, comme tous les autres peuples, préparaient la guerre précédente. Ils misaient tout sur la bataille décisive, à l'image de celle d'Hannibal ; le spectre de celui-ci eût pourtant dû rappeler à Schlieffen que si Carthage avait vaincu à Cannes, Rome n'en avait pas moins gagné la guerre.

En 1890, le vieux maréchal von Moltke avait prédit que le prochain conflit pourrait durer sept ans – ou trente – parce que les ressources d'un Etat moderne étaient si grandes qu'il ne s'avouerait pas perdu après une défaite militaire spécifique et n'abandonnerait pas la lutte. Son neveu et homonyme, qui succéda à Schlieffen comme chef d'état-major général, vit aussi clairement la vérité à certains moments. En 1906, se montrant hérétique envers Clausewitz, il dit au Kaiser : « Ce sera une guerre nationale ; elle ne se réglera pas par une bataille décisive mais par une lutte longue et pénible avec un pays qui ne s'avouera vaincu qu'après épuisement de toutes ses ressources, une lutte qui nous épuisera terriblement, même si nous sommes victorieux. » Mais il était contraire à la nature humaine – et à celle de l'état-major général – de suivre jusqu'au bout la logique de cette prophétie. Une guerre imprécise, sans limites, ne pouvait être scientifiquement préparée comme la solution plus simple, orthodoxe, de la bataille décisive et d'un conflit bref. Moltke le jeune était déjà chef de l'état-major général quand il fit cette prédiction, mais ni lui, ni son état-major, ni celui de n'importe quel autre pays, ne firent le moindre effort pour organiser une longue guerre. Comme les deux Moltke, des stratèges étrangers aperçurent cette possibilité mais tous préférèrent croire, avec les banquiers et les

---

[51] Barbara Tuchman : *Août 14*, Les Presses de la Cité, 1962, p. 117.
[52] Barbara Tuchman : *Août 14*, Les Presses de la Cité, 1962, p. 34.

industriels, que, par la suite de la dislocation de la vie économique, une guerre européenne générale était incapable de durer plus de trois ou quatre mois. En 1914, comme à toutes les époques, personne ne se trouvait disposé à préparer à l'éventualité la plus dure, à agir même d'après ce qu'on soupçonnait être la vérité (p. 29-30) ».[53]

De l'intelligence à la mystique, de la mystique à l'automatique, de l'automatique à la déroute

1914, Barbara Tuchman : l'élan, et rien d'autre

« Le souvenir de Sedan demeura comme une tache sombre sur leur conscience. « N'en parlez jamais, pensez-y toujours ! » conseilla Gambetta. Pendant plus de quarante ans cette pensée de « revanche » constitua l'élément fondamental de la politique française. Dans les années qui suivirent 1870 , la France, par instinct et à cause de sa faiblesse militaire, adopta la stratégie des forteresses, elle s'enferma derrière un système de camps retranchés, reliés par des forts ». (p. 36) […] La France, reprenant ses esprits et sa force, se lassa de rester éternellement sur ses gardes, d'être perpétuellement exhortée par ses dirigeants à se défendre. Au tournant du siècle, elle se révolta contre les trente années de défensive qui contenaient un aveu implicite (p. 37) d'infériorité. […] Ce devait être « l'idée, armée de l'épée ». Bergson l'appela *l'élan vital*. […] Traduit en termes militaires, l'élan vital de Bergson devint la doctrine de l'offensive. » [54]

La dévitalisation d'une pensée

1914, Barbara Tuchman : le siphonage de l'intelligence, le simplisme coulé dans le béton

« Cette doctrine de l'offensive naquit à l'Ecole supérieure de guerre, arche de l'élite intellectuelle de l'armée ; le général Ferdinand Foch, son directeur, façonna la théorie de son époque. […] Il prêchait une mystique de la volonté qu'expriment les fameux aphorismes : « La volonté de vaincre est la première condition de la victoire » […] (p. 38)

[…] Quoiqu'il eût étudié Clausewitz à fond, Foch ne croyait pas, comme les successeurs allemands de celui-ci, à un plan de bataille, préparé l'avance et à l'épreuve de toutes les erreurs. Il enseignait plutôt la nécessité d'une adaptation perpétuelle, d'une improvisation en fonction des circonstances. « Les règlements, disait-il, c'est parfait pour les exercices, mais, au moment du danger, ils ne servent plus… Il vous faut apprendre à penser. » Penser signifiait accorder de la place à l'initiative, tenir compte des impondérables qui l'emportent sur le matériel, manifester le pouvoir de la volonté sur les circonstances.

Mais, prévenait Foch, l'idée que le moral pût vaincre à lui seul était « enfantine ». Il quittait les hauteurs de la métaphysique […] pour descendre au terre à terre de la tactique […] , à la nécessité de la sûreté […] Il résuma la partie réaliste de son enseignement dans un autre aphorisme célèbre : « de quoi s'agit-il ? ».

Malgré son éloquence tactique, ce fut par sa mystique de la volonté que Foch conquit l'esprit de des auditeurs. […] Les principes de Foch, parce qu'ils étaient non trop abstraits mais trop séduisants, tendirent un piège à la France. Il furent acceptés avec un enthousiasme tout particulier par le colonel Grandmaison, « ardent et brillant officier », alors chef du 3e Bureau, celui des opérations et qui, en 1911, prononça à l'Ecole de guerre deux conférences dont l'effet fut cristallisant.

Le colonel Grandmaison ne prit que les principes supérieurs de Foch. Exprimant leur *élan*, sans parler de la *sûreté*, il électrisa son auditoire. Il agita « l'idée, armée d'une épée », montrant comment la France pouvait vaincre. Elle avait pour essence l'offensive à outrance, seule capable de réaliser la bataille décisive de Clausewitz qui, « exploitée à fond , constitue l'acte de guerre fondamental » et qui « une fois engagée, doit être menée jusqu'au bout, sans arrière

---

[53] Barbara Tuchman : *Août 14*, Les Presses de la Cité, 1962, p. 28-30.
[54] Barbara Tuchman : *Août 14*, Les Presses de la Cité, 1962, p. 36-37.

pensée, jusqu'aux limites de l'endurance humaine ». […] (p. 39)

L'effet sur l'état-major général fut profond, et, au cours des deux années suivantes, il fut incorporé au nouveau règlement sur la conduite des grandes unités en campagne, ainsi que dans un nouveau plan, dit Plan XVII, adopté en mai 1913. […]

Le nouveau règlement de campagne, entériné par le gouvernement en octobre 1913, comme document fondamental pour l'instruction et la conduite de l'armée, commençait par un fracas de trompettes : « L'armée, revenue à ses traditions, n'admet plus d'autre loi que l'offensive. » […] Le Règlement, avec la rigueur de l'orthodoxie piétinant l'hérésie, condamnait la défensive. […] Nulle part il n'était question du matériel ni de la puissance de feu, de ce que Foch appelait la *sûreté*. (p. 40) » [55]

L'orthodoxie, le blasphème

1914, Barbara Tuchman : « L'aviation, c'est zéro ! »

« Non seulement il [le général Ruffey] avait osé mettre en doute l'omnipotence du [canon de] 75, mais proposé d'employer l'avion comme arme offensive en créant une aviation de 3000 appareils. L'idée ne trouva pas beaucoup d'écho. « Tout ça, c'est du sport ! », s'était exclamé Foch en 1910, ajoutant, à l'usage de l'armée : « L'avion, c'est zéro ! ». L'année suivante, aux manœuvres, le général Gallieni, en utilisant la reconnaissance aérienne, captura un colonel du Conseil supérieur de la guerre avec tout son état-major. En 1914, l'armée française employait des avions, mais estimait toujours que le général Ruffey possédait « trop d'imagination ». [56]

Le sacré, l'orthodoxie, le blasphème

1914, Barbara Tuchman : « Les réserves c'est zéro ! »

« En 1911, l'année même où le colonel Grandmaison prononça ses conférences, un ultime effort fut fait pour engager le pays dans cette stratégie défensive, au Conseil supérieur de la guerre, par le général Michel, commandant en chef désigné pour le temps de guerre. En tant que vice-président de ce conseil, le général Michel représentait alors la suprême autorité militaire. Dans un rapport, reflétant précisément les idées de Schlieffen, il exposa son appréciation de l'ordre de bataille probable des Allemands et ses propositions pour y faire face. […] C'était seulement en tirant avantage de « l'ensemble de la Belgique », disait-il, qu'ils seraient en mesure de lancer une « offensive immédiate, brutale et décisive » contre la France […] Il proposait de les affronter sur une ligne Verdun-Namur-Anvers, avec une armée d'un million d'hommes […] Ce projet avait non seulement un caractère défensif, mais il contenait une disposition anathème pour tout le corps des officiers. Afin de faire face aux effectifs que, croyait-il, les Allemands enverraient à travers la Belgique, le général Michel proposait de doubler ceux de la première ligne française en rattachant un régiment de réserve à chaque régiment d'active. Le tollé eût été moins grand, sans doute, s'il avait demandé l'élection de Mistinguett à l'Académie !

« Les réserves, c'est zéro ! », ainsi se résumait l'opinion de l'officier de carrière. (p. 41)

A mettre en écho avec ce que Barbara Tuchmann écrit de l'autre camp :

« Adoptant une solution simple, quoique révolutionnaire, Schlieffen décida d'utiliser des unités de réserve en première ligne. Selon la doctrine alors en vigueur, seuls les jeunes hommes, frais émoulus de la discipline rigide des casernes, étaient aptes à combattre ; les réservistes, rentrés dans la vie civile, et considérés comme trop amollis, ne devaient pas être utilisés au front » (p. 32)

---

[55] Barbara Tuchman : *Août 14*, Les Presses de la Cité, 1962, p. 38-40.

[56] Barbara Tuchman : *Août 14*, Les Presses de la Cité, 1962, p. 230.

Michel refusa de partir avant la présentation de son plan au Conseil supérieur où se trouvaient les généraux les plus éminents. […] Un officier du ministère, présent à la séance, déclara : « A quoi bon discuter ? Le général Michel a perdu l'esprit ! ». Michel paya sa clairvoyance comme il se doit. Relevé de son commandement, il fut nommé gouverneur militaire de Paris. (p. 43) » [57]

Surdité à toute épreuve

1914, Barbara Tuchman : Refus des informations qui ne « cadrent » pas

« En 1913, le 2ème Bureau recueillit tant de renseignements sur l'emploi des réserves comme troupes d'active par les Allemands (p. 48) que l'état-major français ne put plus se permettre d'ignorer ce fait capital. Il entra même en possession d'une critique sur les manœuvres de 1913, faite par Moltke, soulignant cet emploi des réserves. Le major Melotte, attaché militaire belge à Berlin, remarqua et signala la convocation d'un nombre exceptionnel de réservistes en 1913, et en conclut que chaque corps d'active serait doublé par un corps de réserve. Mais les auteurs du Plan XVII ne désiraient pas être convaincus. Ils repoussèrent les faits qui réclamaient l'adoption de la défensive, parce que leur cœur et leur esprit étaient entièrement tournés vers l'offensive. Les Allemands, se persuadèrent-ils, n'utiliseraient leurs unités de réserve que pour garder les lignes de communications, pour les « fronts passifs », pour les sièges et pour l'occupation (p. 49) ». [58]

Précisions extrêmes, failles béantes

1914, Barbara Tuchman : L'Angleterre et ses plans

« Quand il prit ses nouvelles fonctions [de directeur des opérations militaires], Henry Wilson il constata que l'armée régulière avait été soigneusement entraînée, préparée et organisée pour devenir un corps expéditionnaire quand il le faudrait, et que toutes les dispositions avaient été prises pour lui donner son effectif de guerre dès la mobilisation. Cependant, il n'existait aucun plan pour lui faire traverser la Manche, la loger, la nourrir, la transporter dans ses zones de concentration, l'aligner sur les armées françaises.

[Réunion secrète du 23 août autour du Premier ministre]

Wilson, devant ce groupe d' « ignorants », comme il disait, […] balaya (p. 57) bien des illusions en expliquant que les Allemands, exploitant la lenteur de la mobilisation russe, enverraient le gros de leurs forces contre les Français, réalisant la supériorité numérique. Il prédit correctement l'enveloppement par l'aile droite, mais, imbu des théories françaises, estima à quatre divisions seulement l'effectif qui descendrait à l'ouest de la Meuse. […] Quand l'amiral parla à son tour, dans l'après-midi, les civils furent stupéfaits de constater que le plan de la marine n'avait absolument rien de commun avec celui de l'armée. (p. 58) » [59]

Le sacré : le plan s'écroule mais ne se rend pas, recherche bouc émissaire

1914, Barbara Tuchman : Lanrezac doit se sacrifier pour sauver les apparences du plan (et accessoirement la France)

« Lanrezac jugea « très grave » le danger qui menaçait sa droite. Une pensée le hantait, celle du désastre [de Sedan]. Pour épargner un nouveau Sedan à la France, il fallait sauver la 5e armée de la destruction. […] Tant qu'elles existaient, la défaite n'était pas irrémédiable comme elle l'avait été à Sedan, la bataille pouvait se poursuivre. […] Lanrezac parla enfin : ce fut pour ordonner la retraite générale. On allait, il le savait, le tenir pour un « castastrophard », dont il

---

[57] Barbara Tuchman : *Août 14*, Les Presses de la Cité, 1962, p. 41-43.
[58] Barbara Tuchman : *Août 14*, Les Presses de la Cité, 1962, p. 48-49.
[59] Barbara Tuchman : *Août 14*, Les Presses de la Cité, 1962, p. 57-58.

fallait se débarrasser – ce qui arrivé effectivement. […] Ce message fit évanouir l'ultime espoir français de vaincre le vieil ennemi en une (p. 245) courte guerre. La dernière offensive venait d'échouer. Joffre désapprouva, effectivement – mais pas immédiatement. Au cours de cette nuit amère du dimanche 23 août, où tout le plan français s'écroulait, où personne ne savait avec certitude ce qui se passait dans les divers secteurs, où le spectre d'un nouveau Sedan hantait d'autres esprits que celui de Lanrezac, le G.Q.G. ne discuta pas et n'annula pas la retraite de la 5e armée. Joffre ratifia la décision par son silence, il ne la pardonna pas.

Par la suite, le récit officiel de la bataille de Charleroi devait déclarer que le général Lanrezac, « s'estimant menacé sur sa droite, ordonna la retraite au lieu de contre-attaquer ». Le G.Q.G. avait alors besoin d'un bouc émissaire pour l'échec du plan XVII. Mais, au moment où il prit sa décision, personne au G.Q.G. ne suggéra que le général Lanrezac « s'estimait » seulement menacé sur sa droite et qu'il n'en était rien, comme l'implique la phrase rédigée après la guerre (p. 246) ».[60]

Place forte doctrinaire : à sauver en priorité [le pays, ce n'est pas le sujet]

1914, Barbara Tuchman : G.Q.G bunker, Lanrezac condamné

« Ayant peu d'idées en propre, Joffre recherchait les conseils, et il se soumettait, plus ou moins consciemment, aux doctrinaires de son bureau des opérations. Ceux-ci constituaient ce qu'un critique militaire a appelé « une Eglise en dehors de laquelle il n'y avait pas de salut et qui ne pardonnait jamais à ceux qui révélaient la fausseté de sa doctrine ». Lanrezac avait commis le crime d'avoir raison et l'avait crié trop fort. Il avait eu raison depuis le début au sujet de la fatale sous-estimation des effectifs de l'aile droite allemande, en conséquence de laquelle une bonne partie de la France se trouvait désormais sous la botte ennemie. Sa décision de rompre le combat, à Charleroi, alors qu'un double enveloppement par les armées de von Bülow et de von Hausen le menaçait, avait sauvé la gauche française. Comme von Hausen l'admit après la guerre, cette décision bouleversa le plan allemand qui prévoyait l'encerclement de cette gauche, et provoqua ultérieurement le glissement de von Kluck vers l'intérieur dans une tentative pour réaliser encore cet enveloppement. Lanrezac y fut-il conduit par la peur ou par la sagesse, peu importe, car la peur est, parfois, de la sagesse ; en tout cas, il permit le nouvel effort alors préparé par Joffre. Tout cela fut reconnu bien longtemps après et le gouvernement français, faisant tardivement amende honorable, conféra à Lanrezac le grand cordon de la Légion d'honneur. Mais, dans l'amertume des défaites du premier mois, le crime de lèse-majesté commis par Lanrezac le rendit intolérable au G.Q.G. Le jour où il fit franchir la Marne à son armée, il était marqué par la roche Tarpéienne. »[61]

Hors plan : Le plus bas niveau

1914, Barbara Tuchman : Les réserves c'est zéro, les taxis c'est le miracle

« Le monde se souvient surtout de la bataille [de la Marne] à cause des taxis. Le gouvernement militaire en avait déjà réquisitionné une centaine. Avec 500 autres, transportant chacun cinq soldats et accomplissant deux fois le trajet de l'Ourcq, le général Clergerie imagina qu'il pourrait transporter 6 000 hommes sur le front durement pressé. L'ordre fut donné à 13 heures, le moment du départ fixé à 18 heures. Les agents de police prévinrent les chauffeurs dans les rues. Ceux-ci, avec enthousiasme, déchargèrent leurs clients en expliquant avec fierté qu'il leur fallait « marcher à la bataille ». Ils allèrent prendre de l'essence à leur garage et, à l'heure fixée, les 600 s'alignaient dans un ordre parfait. Galieni vint les inspecter et, quoique

---

[60] Barbara Tuchman : *Août 14*, Les Presses de la Cité, 1962, p. 245-246.
[61] Barbara Tuchman : *Août 14*, Les Presses de la Cité, 1962, p. 396.

peu démonstratif, se montra enchanté. « Eh bien, voilà au moins qui n'est pas banal ! » s'écria-t-il. Les taxis, auxquels s'ajoutèrent des camions et des omnibus, s'ébranlèrent comme (p. 417) le soir tombait, accomplissant le dernier geste de vaillance de 1914, l'ultime croisade d'un monde vieilli ». [62]

Plan contre plan, tragédie globale et trappe historique

1914, Barbara Tuchman : Plan Schlieffen, Plan XVII, et le continent prisonnier du tragique

« Le plan Schlieffen avait échoué, mais réussi suffisamment pour laisser les Allemands en possession de toute la Belgique et de la France jusqu'à l'Aisne. Le journal de Clemenceau le rappela à ses lecteurs, mois après mois, année après année : « Messieurs, les Allemands sont toujours à Noyon ! ». S'ils s'y trouvaient, c'était à cause de l'erreur commise avec le Plan XVII. Elle permit à l'ennemi d'avancer si loin qu'il ne put plus être délogé quand les Français eurent retrouvé leur force à la Marne. Elle permit la percée qui ne put être colmatée puis endiguée qu'au prix d'une terrible saignée sur la population masculine de la France. Jamais cette erreur ne put être rattrapée. L'échec du Plan XVII fut aussi fatal que celui du Plan Schlieffen, et les deux produisirent (p. 418) cette impasse du front occidental. Détruisant des vies au rythme de 5 000, et parfois de 50 000, par jour, absorbant des munitions et des énergies, des hommes de valeur, ce front dévora les ressources alliées et condamna d'avance des efforts excentriques, comme celui effectué aux Dardanelles, qui eussent pu raccourcir la guerre. L'impasse causée par les fautes du premier mois détermina le cours ultérieur des hostilités et, par conséquent, les termes de la paix, le déroulement de la période intermédiaire et, finalement, les conditions dans lesquelles s'engagea le « second round ». […]

[Les Nations] se trouvèrent prises dans une trappe, ouverte pendant les trente premiers jours de combats qui n'avaient pu parvenir à être décisifs, une trappe de laquelle elles ne pouvaient plus sortir et d'où, effectivement, elles ne sortirent pas. » [63]

L'essence de la crise : rupture, frottement, désordre

Clausewitz : le piège du méthodisme

« Toute guerre […] est une mer hérissée d'écueils que le commandant peut pressentir mais qu'il n'a jamais vus de ses yeux et qu'il doit contourner au milieu des ténèbres » (p. 132)

« La grande incertitude de toutes les données constitue une difficulté particulière de la guerre, car toute action s'accomplit pour ainsi dire dans une (p. 165) sorte de crépuscule qui confère souvent aux choses comme un aspect nébuleux ou lunaire, une dimension exagérée, une allure grotesque » (p. 166).

« Toute méthode qui déterminerait des plans de guerre ou de campagne et qui, telle une machine, les livrerait tout faits, doit être rejetée délibérément. Tant qu'il n'existe pas de théorie admissible, c'est-à-dire une manière raisonnable d'étudier la conduite de la guerre, le méthodisme est destiné à envahir outre mesure les sphères des activités supérieures elles aussi, car les hommes qui en assumèrent les responsabilités n'ont pas toujours été en mesure de se perfectionner par les études et par le contact avec des modes de vie supérieurs ; ils ne savent pas s'y retrouver dans les raisonnements mal commodes et contradictoires des théories et des critiques, leur solide bon sens les repousse, et ils n'y apportent d'autres lumières que celles de l'expérience. Aussi, dans les cas qui nécessitent et admettent une initiative libre et individuelle, sont-ils portés à employer les moyens que l'expérience leur a fournis, c'est-à-dire à imiter le

---

[62] Barbara Tuchman : *Août 14*, Les Presses de la Cité, 1962, p. 417-418.
[63] Barbara Tuchman : *Août 14*, Les Presses de la Cité, 1962, p. 419-420.

commandant en chef, d'où le méthodisme découle alors de lui-même. […] Lorsqu'en 1806 le généraux prussiens, le prince Louis à Saalfeld, Tauentzien au Dornberg près d'Iena, Grawert devant et Rüchel derrière Kappeldorf, ayant adopté l'ordre de bataille oblique de Frédéric le Grand, se jetèrent tous dans le gouffre béant de la perdition, il ne s'agissait pas seulement d'une manière périmée : la plus absolue pauvreté d'esprit que le méthodisme ait jamais engendrée avait réussi à anéantir l'armée de Hohenlohe comme jamais on n'avait vu une armée anéantie sur le champ de bataille même. » (p. 194-195)[64]

Clausewitz : des repères pour étayer le jugement

« La théorie doit être une observation, non une doctrine. (p. 167) (…) rien ne l'oblige à être forcément une doctrine positive, c'est-à-dire une *méthode* d'action". (p. 167) " Elle est destinée à éduquer l'esprit du chef, disons plutôt à guider son auto-éducation et non à l'accompagner sur le champ de bataille." (p. 168)

"La méthode est d'un usage plus courant, plus indispensable lorsqu'on descend dans la hiérarchie des grades; en montant cet usage s'amoindrit au contraire, pour finir par se perdre tout à fait aux postes les plus élevés. Aussi sa place est-elle plutôt dans la tactique que dans la stratégie." (p. 192)

Par contre, toute méthode qui déterminerait des plans de guerre ou de campagne et qui, telle une machine, les livrerait tout faits, doit être rejetée délibérément." (p. 193)

[Les principes, règles, méthodes] sont là pour se présenter en cas de besoin, quitte au jugement à décider s'ils sont appropriés ou non. La critique ne devra jamais adopter ces résultats de la théorie comme des lois propres à servir d'étalon à ses normes, mais se contenter de les prendre pour ce qu'ils doivent être pour la personne agissante, c'est-à-dire un point de repère destiné à étayer le jugement. » [65] (p. 201-202)

---

[64] Carl von Clausewitz : *De la guerre*, 10-18, Ed. de Minuit, Paris, 1955 (p. 194-195)

[65] Carl von Clausewitz : *De la guerre*, 10-18, Ed. de Minuit, Paris, 1955. (p. 167; 168; 192; 193; 201-202).