

ASSEMBLÉE NATIONALE
COMMISSION D'ENQUÊTE
SUR LES CONSÉQUENCES SANITAIRES ET SOCIALES DE LA CANICULE

Audition de **Patrick LAGADEC**

le 2 décembre 2003

Texte support de l'intervention liminaire

**LA SOCIÉTÉ FRANÇAISE
CONFRONTÉE AUX RISQUES ET CRISES EN ÉMERGENCE
La canicule et au-delà l'urgence de mutations décisives**

*Le feu tue,
les idées périmées aussi*
Foch

*Men's evil manners live in brass ;
their virtues we write in water*
Shakespeare

*Si la réalité est inconcevable,
alors il faut forger des concepts [des démarches] inconcevables*

Hegel

Clés

Risques et crises □ nouveaux défis, décalages majeurs

- Le dossier de la canicule traduit l'acuité croissante des crises auxquelles sont confrontées nos sociétés complexes, qui évoluent dans des environnements en turbulences sévères et de plus en plus globales □ nos systèmes sociaux, en outre, sont eux-mêmes pris dans des phénomènes de déstructurations-restructurations, qui alourdissent singulièrement les difficultés à traiter tout en affectant les capacités de réaction.
- Nos cultures, nos organisations, nos préparations sont gravement décalées par rapport à ces défis émergents, ce qui nous expose à de terribles échecs, de plus en plus coûteux humainement, socialement, économiquement, et même institutionnellement.
- Il est urgent de prendre à bras-le-corps ces nouveaux défis, en refusant les évitements coutumiers sur le mode «*En* moi, je suis optimiste, tout est sous contrôle □, agrémentés d'un peu de "communication de crise" faussement rassurante en cas de problème passant cette ligne Maginot de papier. Il s'agit désormais de passer de l'optimisme de salons à la lucidité responsable.
- Mais il faut être bien conscient de nos handicaps : des systèmes construits pendant des décennies pour gérer des situations relativement stables, conventionnelles, cloisonnées, sont brutalement réduits à l'impuissance et tétanisés par la découverte que leurs repères ne sont plus pertinents.
- Une triple dynamique est à surveiller de près □
 - le désarroi des responsables, préparés, sélectionnés, promus pour un monde qui n'est plus le nôtre aujourd'hui ;
 - la défiance du citoyen, qui constate que la gouvernance semble aux abonnés absents à chaque crise «*Exceptionnelle* □ –*Notre* lot régulier désormais □
 - le découplage entre dirigeants et société civile, avec le risque de basculement du «*Plus Jamais Ça* □ □ au «*Qu'ils s'en aillent tous* □ □.
- En d'autres termes, alors que nos cultures d'urgence sont focalisées sur les explosions (brèche nette et brutale, que l'on peut colmater par des réponses techniques venues d'en haut), voici que se profile la menace de l'*implosion*¹ –□ processus de déstructuration conduisant à l'impuissance collective, la perte de confiance et de liens. Chaque crise mal gérée contribue à accentuer cette menace, avec de dangereux effets de cliquet.
- L'urgence est d'insuffler de la confiance, des dynamiques positives pour éviter de brutales décompensations –□ qui risquent d'affecter au premier chef tous ceux qui ont le plus résisté à l'exigence de lucidité.
- Et surtout de ne pas en rester à la passivité, en se disant que, si épreuve il y a, on pourra toujours compter sur quelque magicien-sauveur. Car alors, comme le dit Jaspers, «*Il* est alors le Führer qui arrive □.

¹ Patrick Lagadec, Laura Bertone, avec Xavier Guilhou □ *Voyage au cœur d'une implosion –□ ce que l'Argentine nous apprend*, Eyrolles société, octobre 2003.

La canicule et ses pièges

- La crise sanitaire et sociale de l'été 2003 réunissait maints paramètres qui en faisaient un piège funeste □ caractère inédit du phénomène, passage foudroyant de la montée silencieuse de la crise à son explosion, sur fond de crises multiples saturant l'écran radar, et de mutations sociétales dont on n'a pas bien encore pris la mesure (populations âgées).
- Le piège ultime de la crise serait de conduire à une analyse finale du type □ « Nous n'avons rien su, donc nous ne pouvions rien faire □ □ □ □ □ Même les plus perspicaces ne nous ont pas prévenus par les canaux voulus, et eux aussi ont compris trop tard □ □ □ □ □ De toute manière, même si nous avions su, nous n'aurions rien pu faire □ □ □ □ □ Comme c'était exceptionnel, cela est en dehors de notre champ de gouvernance ».
- Cela reviendrait à inscrire au fronton de toutes nos institutions □ « En cas de crise exceptionnelle [la plupart des crises désormais], sachez que nous ne sommes pas en charge □ □ □ □ □. Comme, dans le même temps, on en reste à une culture archaïque tendant à ne pas donner d'information au citoyen en situation de crise (ce qui voudrait dire □ □ □ □ □ des informations sur ce que l'on sait et ce qu'on ne sait pas, sans délai, de façon claire, ciblée et répétée), il est clair que l'on va droit à des crises sociétales majeures.
- Certes, la crise était piégeante, pour tout le monde. Mais ce fait indéniable ne doit pas nous inciter à classer le dossier □ □ □ □ □ il s'agit au contraire de l'ouvrir – □ □ □ □ □ fond. En hommage aux victimes, et en songeant aux crises en gestation.
- Certes, la crise a donné lieu à des dépenses d'énergie admirables, à des actes de solidarité remarquables. Il ne faut pas l'oublier. Mais, par respect pour les intervenants, il convient de mener l'analyse à fond. Le dévouement doit être moteur de mutations créatrices, et pas seulement un palliatif circonstanciel. Et d'ailleurs, il est dangereux de trop compter sur l'héroïsme pour sauver les systèmes □ □ □ □ □ si l'on suit bien le rapport Lalande, quelques jours de canicule en plus, et l'ultime ligne de front craquait (par effet de « Burn out □ □ □ □ □).
- L'examen (qui reste à valider, celui qui suit est fondé sur trop peu d'informations) semble indiquer que, même si des trésors de compétences ont été déployés, nous avons été, dans une large mesure, surclassés sur tous les tableaux de la conduite de la crise :
 - L'anticipation
 - La veille
 - L'alerte et la mobilisation
 - La mise en réseau des acteurs
 - L'action
 - L'information
- Il n'y a là rien d'étonnant □ □ □ □ □ étant donné nos préparations, nos handicaps de départ, le contraire, sur un tel épisode, eût été surprenant. Il est déjà stupéfiant que le dévouement palliatif ait pu limiter les bilans. Mais on ne peut s'en tenir là pour l'avenir.
- D'autant plus qu'il n'y a rien de spécifique à la santé dans le tableau que l'on peut dresser.

Gouvernance des frontières à passer

- La voie de sortie positive ne passera pas par des solutions techniques simples, ou par de nouvelles architectures organisationnelles isolées – nous avons besoin de prises d’initiatives hardies et partagées, d’un apprentissage collectif volontaire et ouvert, d’une volonté commune de reconnaître et de traiter les défis collectifs de notre temps.
- Cela ne pourra pas se faire « sans » – encore moins « contre » – le citoyen. Davantage – la société, ses capillarités, vont devenir des ressources décisives pour faire face aux crises de l’avenir. À condition, notamment, que l’information et la confiance ne fassent pas défaut.²
- Au nombre des ruptures créatrices les plus urgentes à opérer, on retiendra :

1°) De nouvelles capacités de pilotage

- une implication désormais effective et à la hauteur des enjeux de la part des cercles dirigeants – l’évitement n’est plus tolérable ;
- le passage à des logiques de partenariat déterminées entre organisations, entre public et privé – les guerres de frontières ne sont plus de saison lorsque les vulnérabilités sont transverses et globales –
- des capacités de réflexion stratégique et de questionnement en recul, car elles font aujourd’hui cruellement défaut, dans tous les secteurs – on ne peut laisser le questionnement au seul monopole des circonstances ou des terroristes –

2°) Une nouvelle place pour la société civile, qui doit être remise dans la boucle – elle est en première ligne, possède des ressources insoupçonnées et ne peut plus être tenue pour irresponsable, incapable et dangereuse –

3°) Des initiatives hardies, pour ne pas laisser aux crises la conduite du jeu (et sans attendre d’avoir établi des connaissances définitives, des plans définitifs, etc.) –

4°) Un travail résolu de formation et de recherche, pour former des cultures appropriées aux défis ouverts de notre temps (et sans en rester à la conclusion rituelle qu’il suffit à cet égard de préconiser une sensibilisation des élèves de maternelles).

- Mais surtout, que l’on n’en vienne pas, une fois de plus, à choisir l’évitement en faisant admettre que, “si la réalité est inconcevable, alors il n’y a rien qui puisse être fait, et que l’on n’y changera rien”.
- La réalité qui se met en place, précisément, en raison des mutations du monde, est structurellement une réalité de l’inédit. L’urgence n’est pas de faire la liste de tous les inconcevables et de mettre en face une liste de bureaux et de plans – mais de nous préparer ensemble à faire face à ces inconcevables.
- Nous sommes donc ici à l’heure du choix – lucidité responsable, ruptures créatrices, ou capitulation. Puisse cette dernière crise, mieux que les précédentes, faire passer du constat à l’action.³

² P. Lagadec, entretien avec Antoine Spire, *Le Monde*, Horizons, mardi 11 décembre 2001 – “La culture française des crises est fondamentalement dépassée”.

³ P. Lagadec – “Face aux crises de demain: le vide”, *Le Monde*, Horizons-Débats, Mercredi 26 mars 1997, p. 16.

Avertissement

Le présent texte de réflexion sur la crise de la canicule de l'été 2003 appelle quelque prudence de la part du lecteur. Pour trois motifs principaux :

1°) Les connaissances sur le phénomène et son traitement ne sont pas encore stabilisées à ce jour.

2°) Je n'ai pas procédé moi-même à un retour d'expérience sur ce dossier, et seule une analyse approfondie, fondée sur l'écoute d'un grand nombre d'acteurs et la lecture de pièces écrites permettrait d'approcher une compréhension fine et plus exacte des événements, sous l'angle qui est le mien à savoir les principes directeurs de conduite de crise qui ont conduit l'action. Je n'avais ni le temps ni le mandat pour me livrer à un véritable travail de retour d'expérience approfondi. Ma réflexion se fonde sur les éléments d'information suivants : le « Rapport de la mission d'expertise et d'évaluation du système de santé pendant la canicule 2003 », dit « Rapport Lalande », le Rapport d'information de la Commission des Affaires Culturelles, Familiales et Sociales de l'Assemblée Nationale « La crise sanitaire et sociale déclenchée par la canicule », présenté par M. Denis Jacquat des coupures de presse le livre du Pr. Lucien Abenheim « Canicules – La santé publique en question, Fayard, Paris, novembre 2003 ainsi que divers programmes de télévision, dont « Compléments d'Enquête » (France 2).

3°) Plus de 20 ans d'expérience sur le terrain des crises m'ont aussi appris que, pour comprendre les dynamiques de crise, même un retour ex-post attentif ne suffit pas il faut avoir eu une position d'analyste au long de l'événement, au sein des systèmes concernés – fonction aujourd'hui largement inexistante, et le plus souvent refusée. En effet, bien des dynamiques, des bifurcations, des actions ou des inactions se développent ou se cristallisent à partir de points singuliers, de processus, de paroles, de représentations furtives et fugitives qui échappent aux acteurs eux-mêmes et que l'on ne peut retracer aisément après les faits.⁴

J'ai conçu que ma responsabilité première était d'apporter à votre Commission des clés de questionnement, des pistes de réflexion, que l'on peut avancer en croisant ce que l'on sait des crises et de la pauvre préparation de nos systèmes à les anticiper, les prévenir, les piloter, les cicatriser, d'une part, et le cas spécifique – mais non surprenant – de la canicule, d'autre part. Il m'est en effet apparu, à la lecture de maints documents, qu'un apport plus générique qu'événementiel strict pourrait fournir des éléments utiles de compréhension, et indiquer des voies de progrès dépassant le seul cas de la dernière crise.

Point déontologique

Comme le veut la règle, je préciserai que ma dernière activité en lien avec la Direction Générale de la Santé a été la co-animation (en collaboration avec le Dr. Dab) du séminaire sur la sécurité et les crises sanitaires, organisé par l'Ecole Nationale de la Santé Publique, pour la Direction Générale de la Santé, la Direction Générale de l'Alimentation, la DGCCRF, les 4-5 novembre 1997. Dans les années qui ont précédé, j'ai participé, en tandem avec le Pr. Dab, à la conduite de séminaires de formation pour les personnels de santé dans le cadre de l'institut de formation Ecorisque.

⁴ En matière d'analyse de crise, nos méthodes habituelles de recherche et d'investigation connaissent de réelles limites. Voir P. Lagadec « La recherche confrontée à la question des crises. Pour des ruptures créatrices », in Claude Gilbert dir., *Risques collectifs et situations de crise. Apports de la recherche en sciences humaines et sociales*, Paris, L'Harmattan, Collection Risques collectifs et situations de crise, 2003, pp. 297-316.

Sommaire

Clés

Avertissement

Introduction

I – RISQUES ET CRISES – NOUVEAUX DÉFIS, DÉCALAGES MAJEURS

1. De violents franchissements de seuil
 - 1°) Risques spécifiques – hors échelle, hors norme
 - 2°) Risques de réseaux – la question des infrastructures critiques
 - 3°) Contextes en mutation

2. Des cultures très pénalisantes
 - 1°) Piège intellectuel
 - 2°) Piège psychologique
 - 3°) Piège managérial

II – LA CANICULE ET SES PIÈGES

1. Le type même des crises en émergence
 - 1°) Un phénomène aberrant
 - 2°) Dans une société en mutation
 - 3°) Et en situation immédiate de crises multiples, concomitantes, contradictoires

2. La réponse institutionnelle à la crise : quelques points d'entrée pour un questionnement
 - 1°) Anticipation
 - 2°) Décryptage
 - 3°) Mobilisation
 - 4°) Mise en réseau
 - 5°) Action – Innovation
 - 6°) Information

III – GOUVERNANCE – DES FRONTIÈRES À PASSER

1. De nouvelles capacités de pilotage
 - 1°) Une forte implication des plus hauts niveaux
 - 2°) Des logiques de partenariats avancés
 - 3°) Des capacités de réflexion en position de recul

2. Une société civile remise dans la boucle

3. Des initiatives hardies

4. Formation, recherche, à l'échelle internationale

Introduction

Monsieur le Président, Monsieur le Rapporteur, Mesdames et Messieurs, je suis honoré de votre invitation et vous en remercie. Avant de répondre à vos questions, je souhaiterais partager avec vous quelques repères, interrogations et convictions. Sur l'épisode de la canicule, mais encore et surtout sur le dossier bien plus large des risques, crises et ruptures auxquels sont confrontées nos sociétés complexes en général, et la France en particulier.

Je vous propose une réflexion en trois temps. En mettant l'accent sur ce que peuvent sans doute apporter les connaissances acquises dans le domaine des crises, des ruptures, dans un monde marqué par des franchissements de seuils brutaux en matière de risques, de surprises et d'inédit, de vulnérabilités fondamentales.

Ce recul doit nous aider à limiter deux risques. Des lectures par trop simplificatrices, ne prenant pas toute la mesure de la complexité des défis aujourd'hui à relever, et la canicule fut assurément un épisode redoutablement difficile, contrairement à ce que pourrait laisser croire les apparences («de la chaleur en été»). Ou à l'inverse la conclusion molle, quelque peu désabusée et assurément porteuse de défiance, selon laquelle, finalement, dans ce type de circonstance, «il n'y a fondamentalement pas grand-chose à faire». On se bornerait alors à recommander, à la marge, telle ou telle mesure technique spécifique (des climatiseurs), tel ou tel ajout organisationnel (un bureau de la veille pour la chaleur) avec, pour faire bonne mesure le commentaire rituel voulant que l'on "conscientise les élèves de maternelle à la question du risque".

1^{er} temps Risques et crises nouveaux défis, décalages majeurs

Avant de nous plonger dans l'épisode spécifique de cet été, il faut prendre un peu de recul et fixer quelques repères sur : 1°) les bouleversements à l'œuvre depuis plusieurs années déjà dans le champ des vulnérabilités lourdes de nos systèmes techniques et sociétaux 2°) les écarts entre ces défis et nos aptitudes à les relever. Un trop grand décalage ne peut produire que sidération et fiasco, de plus en plus coûteux, humainement, économiquement, socialement, institutionnellement. Le drame de la canicule est un symptôme, il s'inscrit sur ce fond de tableau qui appelle de très sérieuses innovations.

2^{ème} temps La canicule et ses pièges

Je vous proposerai quelques clés de questionnement sur cette canicule et de son pilotage, à partir des connaissances dont on dispose en matière de gestion des crises⁵ et des ruptures⁶. Ces développements n'ont pas pour objet de montrer à quel point l'affaire était simple il s'agit d'apporter des clés de compréhension et d'action positive permettant de retrouver des leviers

⁵ Voir par exemple P. Lagadec *Etats d'urgence*, Seuil, 1988 *La Gestion des crises*, McGraw Hill, 1991 *Cellules de crise*, Editions d'Organisation, 1995. (<http://www.patricklagadec.net/fr/>).

⁶ Voir par exemple P. Lagadec *Ruptures créatrices*, Editions d'Organisation, 2000 X. Guilhou et P. Lagadec *La Fin du risque zéro*, Editions d'Organisation, 2002. O. Godard, Cl. Henry, P. Lagadec, E. Michel-Kerjan *Traité des nouveaux risques*, Folio inédit, Gallimard, 2002.

de pilotage pour les grandes surprises dont le rythme s'accélère incontestablement depuis 10 ans, et plus encore depuis 5 ans.

3^{ème} temps □ *Gouvernance* □ *des frontières à passer*

Quelles que soient les limites de notre expertise et de notre créativité, il nous faut rapidement nous mettre en condition de meilleure aptitude sur ces terrains difficiles. À partir de mon expérience, de discussions, tant en France qu'à l'étranger, je souhaite partager avec vous quelques pistes possibles, tout au moins pour engager l'action. S'il y a ici un consensus, que l'on mesure de façon palpable dans tous les récents séminaires internationaux, c'est bien qu'il y a urgence, tant sont imposants les écarts entre nos aptitudes et ce qui serait nécessaire.⁷

Les réponses d'hier, même mise en œuvre par des dirigeants ou des administrateurs compétents et dévoués, ou des héros sur le terrain, ne suffiront pas. «*Ne me tue pour vous faire savoir, Monsieur le Président, que tous mes hommes étaient des braves, mais on n'envoie pas des gens avec des fusils contre des chars d'assaut*», écrivait ainsi un officier en 1940.⁸ Dans le même registre, voici deux semaines, un responsable britannique confiait à une large assistance □ «*In 1914, we were caught unprepared. In 1940, we were fully prepared...for the First World War*».

Il est de notre responsabilité de réduire le plus possible ce risque inhérent à toute institution □ celui d'être "en retard d'une guerre" – plus exactement "en retard d'une crise", car la dimension militaire n'est plus aujourd'hui qu'une composante parmi bien d'autres de nos vulnérabilités stratégiques.⁹

⁷ En France, voir le remarquable *Livre Blanc* du Haut Comité Français pour la Défense Civile ; ou le rapport Sanson, "Evaluation des dispositifs de secours et d'intervention mis en œuvre à l'occasion des tempêtes des 26 et 28 décembre 1999", Rapport d'étape de la mission interministérielle, Premier ministre, juillet 2000.

⁸ Benoist-Méchin: *Soixante jours qui ébranlèrent l'Occident, 10 mai-10 juillet 1940*, Albin Michel, 1957, p. 156.

⁹ Rencontres des auditeurs de l'IHEDN (Institut des Hautes Etudes de la Défense Nationale), 16-17 Octobre 2003, Ecole Militaire, sur le thème □ "Nouvelles solidarités".

I – RISQUES ET CRISES – NOUVEAUX DÉFIS, DÉCALAGES MAJEURS

Nos systèmes de pilotage ont été surpris et largement démunis lors de l'épisode de la canicule. Je souhaite élargir ici la réflexion pour examiner, au-delà de ce cas, la question des crises et de la préparation de notre société à l'affronter de façon responsable. L'examen reprend – brièvement ¹⁰ – deux points que je développe classiquement – le nouvel univers des vulnérabilités actuelles et en gestation – les handicaps structurels de nos systèmes à se saisir de ces nouveaux défis. ¹¹

1. De violents franchissements de seuil

Plusieurs lignes de mutation se croisent sur le terrain et il faut les prendre conjointement en considération.

1°) Risques spécifiques – hors échelle, hors norme

La catastrophe d'AZF a clairement posé la question des risques majeurs, des risques d'effets dominos, des imbrications d'activités sur un même espace, des problèmes de gestion des urgences hors échelle, et des sorties de crise. Ce type de risque peut connaître des aggravations majeures, en raison de multiples facteurs : culture industrielle laissant la vedette à la culture financière, éclatement des organisations, tensions économiques, pertes de savoir faire et de disponibilité en raison de coupes budgétaires importantes, approches trop conventionnelles de la sécurité, d'un côté – urbanisation galopante de l'autre, sans oublier la croissance hyperbolique des transports.

Mais il faut dépasser le niveau local et immédiat. Le risque sort définitivement des cadrages classiques en termes de distance (le nuage de Tchernobyl fait deux fois le tour de la terre – la marée noire du *Prestige* menace la façade Atlantique de l'Europe), de temps (l'amiante tue 40 ans après, un Tchernobyl peut affecter les générations futures).

Dans un autre registre, il faut prendre en considération l'émergence de situations de moins en moins comprises, comme ce fut le cas avec le prion ou celui du Sras. L'incertitude laisse la place à l'ignorance scientifique, l'expertise peut même devenir davantage un problème à gérer qu'un appui direct pour le décideur.

Les récents épisodes ont montré avec clarté que nous devons désormais nous préparer à des situations autrement complexes que celles traditionnellement envisagées dans nos planifications d'urgence. Et que les questions de « sortie de crise » sont à ce jour très pauvrement anticipées – comme l'a amplement montré le cas d'AZF et de Toulouse. ¹²

¹⁰ Pour un exposé plus développé, on pourra notamment se reporter à P. Lagadec – "Risques, crises et gouvernance : ruptures d'horizons, ruptures de paradigmes", *Réalités Industrielles Annales des Mines*, numéro spécial : "Sciences et génie des activités à risques", Mai 2003, p. 5-11. (<http://www.patricklagadec.net/fr/>).

¹¹ Yehezkel Dror (Hebrew university), Patrick Lagadec (Ecole polytechnique), Boris Porfiriev (Russian Academy of Sciences), Enrico Quarantelli (Disaster Research Center) – "Crises to come" Comments and Findings, in Uriel Rosenthal, R. Arjen Boin, Louise Comfort – *Managing Crises – Managing Threats, Dilemmas, Opportunities*, Charles Thomas, Publishers Ltd, Springfield, Illinois, USA, 2001, p. 342-349.

¹² P. Lagadec – "Toulouse, le rendez-vous manqué", *Projet*, n°273, 2003, pp. 15-22.

2°) Risques de réseaux □ la question des infrastructures critiques

Montréal, le 5 janvier 1998, se retrouve dans le noir. Une série de pluies verglaçantes a détruit le réseau électrique du sud du Québec □ peu à peu, le château de cartes électrique s'est effondré, et le dernier fil a cédé. L'effet domino s'enclenche : perte des usines d'alimentation en eau, panne des raffineries, réseau de transport largement paralysé, début de perte des réseaux de télécommunication, risques d'incendie élevés (on se chauffe avec des moyens de fortune, on s'éclaire à la bougie, et il n'y a plus d'eau). Autour, 700 municipalités sont sans électricité.

En France, les tempêtes de décembre 1999 ont illustré ce risque d'effets dominos courant le long de réseaux vitaux, de plus en plus imbriqués aujourd'hui, mais fragiles. Par chance, l'ouragan frappa tôt, un jour férié, et de bonne heure : à tout autre moment, le même événement aurait fait un millier de victimes. Bien plus important □ la trajectoire des vents a épargné Lyon, et les centrales nucléaires n'ont pas posé de problèmes (mis à part Le Blayais, et à un degré maîtrisable¹³).

La place croissante des réseaux ouvre sur des phénomènes de diffraction à haute vitesse, à des échelles territoriales imposantes. Ce furent récemment □ les attaques à l'anthrax aux Etats-Unis, les alertes à l'anthrax en Europe, le problème de la pneumonie atypique qui se propage le long des réseaux des transports aériens □ le *black-out* électrique du quart nord-est de l'Amérique du Nord (14 août 2003) puis le *black-out* qui plongea l'Italie dans le noir (28 septembre 2003). Ce pourrait être une panne des systèmes d'information, se propageant dans le monde en quelques minutes.

Nos sociétés complexes ne sont plus qu'enchevêtrements de réseaux interdépendants, articulations de nœuds, de hubs, concentrant des pouvoirs de diffraction colossaux. Des effets déstructuration massifs sont désormais dans le champ des possibles □ mais ils sont très largement hors de nos paradigmes de référence, ce qui nous expose à des effets de sidération et d'impuissance (« l'imaginables □) en cas de phénomène un peu significatif.¹⁴

3°) Contextes en mutation

Nous voici enfin aux prises avec des conditions générales, des contextes, qui bousculent tant nos territoires d'action que nos « cartes □ de lecture. Ainsi, jadis, on pouvait séparer aisément risque « naturel □, risque « technologique □, risque « social □. Aujourd'hui, tout risque naturel est clairement remis dans le cadre de la responsabilité humaine directe □ tout accident est suspecté d'être de nature terroriste – et lever le doute peut s'avérer délicat □ toute interrogation sur les vulnérabilités au terrorisme renvoie aux choix technologiques.

Ces brouillages opèrent sur la totalité des champs. A partir d'une constellation d'entrées, qui brouillent les écrans radars □ le changement climatiques, la complexification hyperbolique de nos ensembles sociotechniques, la généralisation du "flux tendu" (*just in time*) pour toutes

¹³ Avec des surprises de taille néanmoins □ comment faire venir des renforts si la route d'accès est inondée □ Comment penser une évacuation, si celle-ci avait été nécessaire, lorsque le vent souffle à 180km/h □ Comment informer si chacun, journalistes compris, est déjà aux prises avec des tornades immédiates □ Autant d'hypothèses aberrantes systématiquement exclues des exercices.

¹⁴ Patrick Lagadec, Uriel Rosenthal (Editorial Statement) : "Critical Networks and Chaos Prevention in Highly Turbulent Times", special issue □ « Anthrax and Beyond », *Journal of Contingencies and Crisis Management*, Volume 11 Number, 3, 2003, p. 97-98.

nos activités, l'accélération extrême de la vitesse (*real time*), la médiatisation mondiale, le retour de la guerre sous des formes inédites, les recompositions géostratégiques accélérées, les implosions impensables de systèmes jusque-là robustes. Tout cela construit des contextes de plus en plus instables, exposés à des turbulences fulgurantes et déstabilisantes, propres à transformer tout dysfonctionnement local en cyclone sans frontières, tout dysfonctionnement global en paralysie locale.

Dès 1997 la question des «*infrastructures critiques*», désormais insérées dans des contextes géostratégiques post-guerre froide, était posée. Il faut citer les travaux pionniers d'une commission mise en place par le Président Clinton en 1998 invitant à approcher les problèmes avec un œil neuf

«La prolifération et l'intégration rapides des systèmes de télécommunication et des systèmes informatiques ont lié les infrastructures les unes aux autres pour parvenir à un réseau complexe d'interdépendances. Ces liens ont créé de nouvelles dimensions de vulnérabilités qui, quand elles sont combinées avec une constellation inédite de menaces, induisent des risques sans précédents pour la sécurité nationale. [...] Nous devons apprendre à négocier une nouvelle géographie, dans laquelle les frontières ne sont plus pertinentes, les distances n'ont plus de signification, dans laquelle un ennemi peut porter atteinte à des systèmes vitaux sans s'attaquer à notre système de défense militaire. La défense nationale n'est plus du ressort exclusif de l'exécutif et la sécurité économique échappe à la seule sphère des affaires.»¹⁵

Cinq ans plus tard, après l'anthrax notamment, ou l'épisode du Sras –*intrinsèquement* lié dans sa dynamique de propagation aux réseaux aériens –, nous avons découvert la portée de cette réflexion. Dont il faut bien voir la portée – le risque n'est plus seulement l'attaque de réseaux vitaux, avec les effets domino qui peuvent s'ensuivre. La menace, c'est *l'utilisation* des réseaux comme arme de "portage" et de pénétration – après le concept de «*défense en profondeur*», voici la menace d'*attaque en profondeur*, avec cette nouvelle arme de «*déstructuration massive*».

En outre, il faut réexaminer les vulnérabilités nouvelles de nos ensembles sociétaux souvent en proie à des forces de déstructuration puissantes – éclatement du noyau familial, passage à des modes de "nomadisme" prononcés, transferts importants de populations, juxtapositions de cultures à rythmes accélérés, très larges pertes d'autonomie des populations en cas d'atteinte aux réseaux vitaux, etc. Et il ne faut pas négliger, à tout niveau, en raison des tensions économiques et budgétaires, la perte des redondances, des matelas de réserve – la moindre perturbation peut faire basculer de l'équilibrisme quotidien au chaotique – la grosse perturbation peut faire passer du chaotique à des dynamiques de débâcles (et cette représentation n'était pas absente des dires de certains intervenants cet été).

C'est sur cette trame de fond à trois niveaux imbriqués que se développe et se perçoit la question des risques et des crises aujourd'hui. La première impression qui domine est bien celle d'un fossé entre ces risques et les logiques de défense qui ont imprégné nos cultures. Certes, tout risque est bien une opportunité. Encore faut-il ne pas être radicalement surclassé dans cette confrontation. Et les protestations de dévouement à la cause du «*développement durable*» apparaîtront bien légères si la défense en profondeur de notre Civilisation du risque n'est pas à la mesure des défis qui sont les nôtres.

¹⁵ President's Commission on Critical Infrastructure Protection, Critical Foundations, Protecting America's Infrastructures, Washington D.C., 1998 (p. ix).

2. Des cultures très pénalisantes

1°) Piège intellectuel

Nous disposons d'outils de connaissance et d'action raffinés pour les univers stabilisés, et sans surprise majeure □ nous sommes vite à nu dans des univers marqués par la discontinuité – précisément ceux qui s'imposent à nous désormais, sur bien des fronts. La difficulté tient à ce que ce déficit vient de loin, et que tout traitement réel oblige à de sérieuses remises en question.

Notre monde de référence, le plus souvent, apparaît être celui cher aux naturalistes, tel le Buffon du XVIII^e siècle (1749) : □

« Des causes dont l'effet est rare, violent et subit ne doivent pas nous toucher, elles ne se trouvent pas dans la marche ordinaire de la Nature ; mais des effets qui arrivent tous les jours, des mouvements qui se succèdent et se renouvellent sans interruption, des opérations constantes et toujours réitérées, ce sont là nos causes et nos raisons. »¹⁶

Il est permis de s'intéresser aux séries statistiques, si elles entrent sagement dans des logiques gaussiennes □ il est permis de s'intéresser aux probabilités, s'il s'agit de données bien robustes, ou de niveaux si faibles qu'ils permettent de faire l'impasse, quel que soit le niveau de gravité en jeu.

Dans les années 1970, Edgar Morin avait tenté de lancer une “science des crises” – “crisologie” selon son propre terme. Il avait clarifié le premier obstacle : □

« Il n'y a pas de science du singulier, il n'y a pas de science de l'événement, c'est là un des points les plus assurés d'une vulgate théorique encore dominante. L'événement a été chassé dans la mesure où il a été identifié à la singularité, la contingence, l'accident, l'irréductibilité, le vécu. Il a été chassé non seulement des sciences physico-chimiques, mais aussi de la sociologie, qui tend à s'organiser autour de lois, modèles, structures, systèmes. [...] Pour cette sociologie, tout ce qui est improbable devient aberrant, tout ce qui est aberrant devient anémique, alors que l'évolution n'est qu'une succession d'aberrations qui actualisent des improbabilités [...] On assiste aujourd'hui encore aux effets d'une tentative profonde et multiple pour refouler l'événement hors des sciences humaines afin de gagner un brevet de scientificité. Or la véritable science moderne ne pourra commencer qu'avec la reconnaissance de l'événement. »¹⁷

Uriel Rosenthal, l'un des pionniers des études sur les crises en Europe, allait plus loin à la fin des années 1980, au moment des premières études systématiques sur le sujet : *« Les scientifiques ne se sentent guère à l'aise avec ces phénomènes qui semblent hors du champ des théories bien nettes et ciselées qu'ils ont développées à partir des circonstances et événements inscrits dans la normalité. Les crises semblent être en opposition absolue avec la base même des sciences sociales modernes. »¹⁸*

Bref, si nous sommes bien équipés pour les grandes terres bien régulières, où nos rendements sont remarquables, nous sommes bien mal-en-point pour affronter les milieux extrêmes. La réaction est alors double □ 1°) nous affirmons que ces milieux “n'existent pas”, ou bien qu'il

¹⁶ Dans : *Théorie de la Terre (1749)*, Cité par J. Delumeau et Y. Lequin □ *Les Malheurs des temps – Histoire des fléaux et des calamités en France ; Mentalités : vécu et représentations*, Larousse, 1987, p. 397.

¹⁷ E. Morin □ “Le retour de l'événement”, *Communications*, n°18, 1972 (p. 6 et 14).

¹⁸ U. Rosenthal, M. T. Charles, P. 't Hart (Ed.) : *Coping with crises. The Management of Disasters, Riots and Terrorism*, Charles C. Thomas Publisher, Springfield, Illinois, 1989 (p.5).

serait fort “pessimiste” de se laisser aller à les considérer (2°) et si d’aventure ces milieux extrêmes s’imposent à nous, nous brandissons le *joker* « Attention, nous ne sommes pas en charge dès lors que nous sortons du conventionnel ». C’est la mise en cause de la question d’examen au motif qu’elle est hors programme. Hélas, en matière de crise, les questions sont désormais (sauf accident heureux) systématiquement hors programme, fort mal énoncées de surcroît, et sans réponse dans “le livre du maître”.

Dès lors, il ne faut pas s’étonner que tout problème fait de surprise, d’impensable, d’inconnu, d’ambigu, de risque de montée aux extrêmes, de cinétique foudroyante, etc. soit d’emblée perçu comme « Non-sérieux ». Et dès lors il ne faut pas s’étonner que nos préparations intellectuelles ne soient pas des aides remarquables pour affronter le monde tel qu’il devient.

2°) Piège psychologique

Toute brèche ouvre sur de sérieuses pertes d’assurance. Dans les cas limités, un grand inconfort fait partie du jeu ; dans les cas extrêmes, l’inquiétude peut également être extrême. On se retrouve face au sphinx, à ruminer cette phrase de Sun Tzu « *Il n’est-ce pas ici que, si je fais un pas dans la mauvaise direction, je peux me retrouver à des milliers de kilomètres* ». Quiconque n’a pas pu se confronter personnellement, et avec ses équipes, à des situations particulièrement inconfortables, dans le cadre d’exercices, risque fort de subir les pathologies désormais bien connues liées à la conduite des situations de cette nature. Notamment l’affirmation selon laquelle “tout est sous contrôle” aussi longtemps que le désastre n’est pas patent, choix d’option sans examen critique, obstination dans les impasses, incapacité à traiter la complexité et l’ambiguïté, bunkérisation, etc.

Ceci est désormais très bien connu et documenté. Ted Sorensen, Conseiller spécial de John Kennedy à la Maison Blanche l’a noté à propos de la crise des missiles de Cuba

*« Durant ces longs jours et ces longues nuits de la crise de Cuba, je vis moi-même, directement, comment la fatigue physique et mentale peut brutalement paralyser le bon sens et toutes les capacités de jugement d’hommes normalement sains d’esprit ».*¹⁹

Les groupes connaissent des pathologies à la fois normales et stupéfiantes – de qui ajoute encore au malaise. Comme l’écrit I. Janis :

*« Le groupe qui eut à piloter l’affaire de la Baie des Cochons, en 1960, comprenait des hommes d’un niveau intellectuel exceptionnel. Tout comme le Président, tous les conseillers clés étaient des penseurs d’une grande sagacité, capables d’analyse objective, rationnelle, et habitués à exprimer clairement leur opinion. Pourtant, collectivement, ils furent incapables de détecter les failles majeures qui marquaient le plan d’invasion ».*²⁰ *« On ne pouvait qu’être frappé, de voir à quel point des hommes brillants, participant à des groupes fortement marqués par une tendance à la cohésion, pouvaient avoir produit des décisions d’aussi mauvaise qualité ».*²¹

Et les enjeux sont imposants. Comme l’a dit Robert Kennedy sur la crise des missiles :

¹⁹ Th. C. Sorensen *Decision-Making in the White House*, New York, Columbia University Press, 1963, p. 76.

²⁰ I. L. Janis : *Groupthink - Psychological Studies of Policy Decisions and Fiascoes*, Houghton Mifflin Company, Boston 1982, (2nd Ed., p.19).

²¹ Janis, idem, p.10.

« Les quatorze personnes impliquées jouèrent un rôle crucial... Si six d'entre elles avaient été président des Etats-Unis, je pense que le monde aurait pu être détruit. »²²

Les études et l'expérience ont montré à quel point groupes et individus devaient être préparés pour avoir quelque chance dans ces situations. C'est pour l'avoir négligé ou refusé que les responsables et les équipes sont si souvent balayés en situation de crise.

C'est pour ne pas affronter la difficulté que les préparations sont souvent si défailtantes. Relisons dans le texte ces lignes poignantes de Robert Kennedy, assis face à son frère, au pic de la crise des missiles de Cuba, au moment précisément où le basculement est là et le vide palpable :

« Je pense que ces quelques minutes furent le moment de la plus grande inquiétude pour le président. Le monde était-il au bord de l'holocauste ? Etait-ce dû à une erreur de notre part ? À une faute ? Y avait-il quelque chose d'autre qu'il aurait fallu faire ? Ou ne pas faire ? Il mit la main au visage et se couvrit la bouche. Il ouvrit et ferma le poing. Il avait les traits tirés, les yeux battus, presque éteints. Nous nous regardâmes fixement de part et d'autre de la table. Pour quelques secondes, ce fut comme s'il n'y avait plus personne dans la pièce, qu'il n'était plus le président. De façon inexplicable, il me vint à l'esprit plusieurs souvenirs : quand il fut malade et qu'il manqua presque de mourir ; quand il perdit son enfant ; quand il apprit que notre frère le plus âgé avait été tué. Me revenaient des moments personnels de peine et de douleur. [...] Je sentis que nous étions au bord d'un précipice, sans échappatoire. »²³

On dira que ce sont là des cas extrêmes. Certes. Et pourtant, ne trichons pas – reconnaissons que ce terrain déclenche bien, en tant que tel, des affects profonds liés à la perte de maîtrise, au caractère radicalement singulier d'événements qu'il n'est pas possible d'exclure, et qui peuvent fort bien prendre des libertés avec les règles statistiques habituellement observées.

Mais il n'y a pas que ces situations gravissimes. En réalité, dès que l'on sort des périmètres bien balisés, où excellent nos modèles, l'inquiétude devient centrale. Surtout si toute la formation intellectuelle, la construction de l'identité, la course aux honneurs, ont valorisé le seul terrain conventionnel. Je citerai, à titre d'anecdote significative, cette supplique en *a parte* d'un général de l'OTAN qui, juste au moment de me laisser le micro lors d'une intervention en mai 1989 à Ottawa devant une centaine de responsables de haut rang, sur le thème des nouveaux risques de crises civiles, me souffla : « Surtout, ne les effrayez pas ». Autres propos – un haut fonctionnaire de défense m'interrompit voici moins de trois ans lors d'une réunion de préfets en zone de défense pour dire à quel point mes propos étaient irrecevables, et combien la question des risques et des crises était sous contrôle en France... Avant de venir me dire au cocktail qui suivit : « Vous avez raison, mais on ne peut tout de même pas laisser dire cela devant des préfets ».

À l'heure où l'on craint des situations d'une extrême gravité pour nos pays, ce serait une faute que de minorer ce défi psychologique, qui confronte chacun à ses failles et difficultés les plus structurantes. C'est là rapidement le déterminant central et ultime du pilotage – ou du non-pilotage – des situations critiques ; de la préparation – ou du refus de préparation – à ces situations éprouvantes.

²² In R. Neustadt et Graham Allison – Afterwords, in Robert Kennedy, *Thirteen days, A memoir of the Cuban missile crisis*, Norton, 1971 (p. 128).

²³ R. Kennedy, *Thirteen days*, idem (p. 47-49).

3°) Piège managérial

New York, juillet 2001 □ le maire de la ville, participe – en personne – à un exercice de crise. Un scénario sévère, de nature chimique-biologique. Rudolph Giuliani ne se contente pas de venir “ouvrir” ou “conclure” cette simulation. Il y reste deux jours, joue pleinement son rôle, celui qui serait effectivement le sien en situation réelle. Une décision est prise à l’issue des deux journées : un second exercice sera organisé. La date est retenue □ 12 septembre 2001. Doit y être testée une évacuation du centre de crise lui-même – de qui fut l’une des composantes de l’épreuve subie le 11 septembre.

Questions □ combien de ses collègues, dans les grandes villes européennes, ont consenti, au cours des deux dernières années, à participer personnellement à *un seul* exercice de crise □ Et, s’ils ont été présents, la simulation comportait-elle ne serait-ce *qu’une seule vraie surprise* □ A-t-on fait autre chose que de la vérification logistique (certes indispensable) ? Quel retour d’expérience en a été tiré □ Peut-on poser cette même question pour les dirigeants de grandes entreprises □ Pour la haute administration et les cabinets ministériels □ Une longue pratique des exercices de crise montre que, malgré des rapports réitérés soulignant cette carence, les absences sont toujours aussi marquées et marquantes. Dès lors, en situation, il n’est pas étonnant d’observer de stupéfiants comportements – qui interdisent rapidement tout retour d’expérience (ce qui boucle l’enfermement).

On a souvent cité cet exemple □ dans certaines entreprises de l’agro-alimentaires, ne pouvaient être promues au Comité Exécutif que des personnes ayant été en responsabilité dans les emplois les plus exposés, en l’occurrence la branche des petits pots pour bébés, la plus sensible. Ce même type d’exigence serait à instituer pour tout emploi élevé □ il devrait être impossible d’obtenir une nomination à un poste stratégique si l’on ne possède pas la culture et l’entraînement voulus pour affronter des situations non conventionnelles – sur le même mode que l’habilitation à “l’atterrissage tout temps” pour les pilotes. Qui accepterait de courir le risque d’embarquer avec un pilote d’avion qui aurait pris un soin tout particulier à ne jamais s’entraîner à quelque situation imprévue que ce soit □

Ces résistances ont leur traduction opérationnelle directe □ pas de formation initiale, pas de préparation des équipes dirigeantes, pas de simulation à la hauteur de ce qui serait nécessaire (ou des simulations tout à fait conventionnelles, orientées sur de l’entraînement logistique, rarement sur les dimensions décisionnelles), pas de retour d’expérience (sauf exercice de publicité a posteriori). Pas d’exploration des surprises, d’entraînement au questionnement □ je l’ai vécu à plusieurs reprises en exercice où toute tentative pour introduire un peu de surprise se heurtait à un veto outré sur le mode □ « Vous allez casser l’exercice □ ».

Plus encore □ au cœur de la résistance, existe un fort sentiment d’illégitimité de toute demande de préparation sur ces terrains. Ce qui se comprend fort bien : si les responsables ont été formés, recrutés, promus, en fonction de leur aptitude à faire marcher des mécanismes et des rouages bien stabilisés, leur identité même se trouve mise en question, menacée, par tout appel à venir exercer leurs responsabilités sur un terrain fait de surprises, de pertes de référentiels. Si les responsables ont été recrutés parce qu’ils étaient meilleurs que leurs voisins de concours, promus parce qu’ils avaient bien défendu les intérêts et les lignes frontalières de leur alvéole bureaucratique, comment imaginer ensuite qu’ils puissent concevoir de partager l’information, d’ouvrir des questionnements avec d’autres, de construire des réponses en confiance avec d’autres, de communiquer autrement que sur le mode □ « Je ne sais rien mais je peux vous rassurer □ il n’y a rien de grave, tout est sous contrôle » □

Ralph D. Stacey, professeur britannique de management, le dit clairement :

«Au moins 90% du contenu des manuels de management stratégique est consacré à la facette du management qui pose le moins de difficulté – conduire la machine organisationnelle selon un mode qui exclut au maximum la surprise [...]. Bien au contraire, la véritable fonction du management est de conduire les exceptions, rapidement et sous pression, quand elles surviennent de façon non prévue [...]. La véritable mission des responsables est de traiter la non-prédictibilité, l'instabilité, l'irrégularité, le non-sens et le désordre».²⁴

Ces déficits – qui ne marquent pas tous les responsables ni tous les secteurs, ni tous les dossiers, bien entendu – ont leur traduction immédiate dans les crises lorsqu'ils se conjuguent. On observe des comportements stupéfiants, qu'il faut lire comme des pathologies tout à fait normales. Au nombre desquelles :

- surdité étonnante vis-à-vis de tout signal inhabituel
- aveuglement personnel et organisationnel conduisant à ne jamais inscrire une question critique à l'ordre du jour, dès l'instant où elle obligerait à des questionnements et non à la simple application de règles courantes laissées au bon soin de niveaux subalternes
- recherche effrénée de toute donnée permettant de se rassurer
- incapacité à ouvrir les réseaux nécessaires
- tendance à la bunkérisation instantanée, dans l'attente que la crise se résolve toute seule ou veuille bien entrer dans les plans habituels
- refus d'information, au prétexte que cela déclencherait immédiatement des «paniques» ingérables
- gaffes majeures de communication du type pensée magique tendant à faire croire qu'un bon mot, qu'une bonne prestation devant les caméras permettra de dissoudre la crise dans le verbe et le geste etc.

Ces pathologies sont très bien répertoriées – elles conduisent à de tels errements que les retours d'expérience (toujours prônés dans les colloques et cénacles de réflexion) sont le plus souvent refusés, en raison du caractère souvent trop affligeant de ce que pourrait révéler une analyse lucide.

Ajoutons enfin une difficulté rarement mentionnée et pourtant essentielle, qui frappe même les mieux entraînés. Etant donné la complexité des crises actuelles, la possibilité de prise de recul devient une exigence cruciale. Or, précisément, la plupart de ceux qui se trouvent en position de maillons critiques aujourd'hui sont eux aussi dans des logiques de flux tendus – en situation ordinaire. Comment pourraient-ils alors dégager toute l'énergie, la créativité, le temps nécessaire en situation de crise pour revoir leurs schémas fondamentaux, leurs cartes d'acteurs, et inventer avec d'autres – ce qui est extrêmement chronophage en consultations en tout genre – des voies de sorties favorables ? Il y a là un blocage fondamental, qui ne cesse de se durcir en raison de la complexification des contextes dans lesquels il faut opérer.

L'expérience enseigne cependant que bien des voies positives peuvent être développées. Avant de nous y intéresser, revenons au dossier de la canicule qui, dans une mesure qui reste à apprécier, s'est inscrit sur cette toile de fond.

²⁴ R. Stacey, *Strategic Management & Organizational Dynamics*. London, Pitman, 1996 (p. XIX-XX).

II – LA CANICULE ET SES PIÈGES

Avertissement

Naturellement, l'examen a d'abord valeur de réflexion pour mieux préparer l'avenir. Il serait très dangereux de faire comme si l'on n'intervenait pas après-coup avec ce que le recul donne de facilités de lecture. Et il faut prendre garde au biais inéluctable toute analyse ex post peut aisément donner l'impression qu'il y a jugement à l'emporte-pièce.

Il s'agit ici d'un examen du fonctionnement des systèmes, non des personnes²⁵.

Cependant, en l'espèce, j'ai immédiatement été frappé par un fait impossible à minorer. Nous avons là

- *un ministre qui avait probablement passé plus de temps qu'aucun autre à disséquer une crise récente et sa gestion, en sa qualité de rapporteur de la mission d'information commune du Parlement sur le cas de la «Vache folle»*
- *un Directeur Général de la Santé qui compte incontestablement au nombre des meilleurs experts décisionnels au monde sur les crises sanitaires*
- *un conseiller au cabinet rompu à ces questions, depuis de très nombreuses années et qui fait lui aussi autorité sur la scène internationale*
- *un directeur du Samu de Paris particulièrement à la pointe de la spécialité de médecine de catastrophe²⁶*
- *un directeur adjoint de cabinet du ministre de l'Intérieur et un Préfet de Police de Paris tous deux anciens directeurs de la Direction de la Sécurité civile.*

Comme il sera à l'avenir difficile de rêver mieux comme constellation de compétences, cela doit inviter à décupler nos efforts d'analyse sur le fonctionnement de nos systèmes et leurs handicaps de fond lorsqu'ils sont confrontés aux pièges des crises en gestation.

Mais il faut prolonger cette mise en garde habituelle. De la même manière, il faut se garder de jugement expéditif sur les institutions. Dans cette crise, à l'évidence, toutes les foudres s'abattent sur le ministère de la Santé. C'est le risque de prolonger la crise, dans l'effort même de la comprendre – piège redoutable, mais bien connu des spécialistes lectures et jugements sont aussi des construits sociaux.²⁷

²⁵ D'où cette citation de Shakespeare placée en exergue de ce texte et que me rappellent mes amis du Cabinet Office à Londres à chacune de nos rencontres, par souci de prudence partagé : « Difficultés et erreurs se gravent dans le bronze les réussites se meurent dans les mémoires, comme l'eau du ruisseau se perd dans l'océan. » (traduction libre, Henry VIII, Acte 2, Scène 2).

²⁶ Il faut lire et il faudra faire un très large usage dans tous les enseignements (ceux qui existent en médecine d'urgence et de catastrophe, naturellement, mais ceux à créer à destination des futurs décideurs) le témoignage de Pierre Carli (mission d'information, p. 111-124) qui montre l'acharnement dont il faut faire montre dans ce type de crise pour aller chercher l'information, ouvrir les réseaux, adapter ses protocoles, etc. Pierre Carli ne se borne pas à dire « que personne ne l'a informé » il ne se satisfait pas de l'absence de signal clair il ausculte en profondeur les données, à la recherche de ce qui « le colle pas », qu'il ne comprend pas, mais qu'il veut trouver il se pose des questions, recherche des indices, s'interroge avec ses collègues, à Paris, en Province, passe une nuit à aller chercher tout ce qu'il peut sur Internet, acquiert la certitude – avant même d'avoir des preuves – qu'un phénomène inhabituel est en train de se produire.

²⁷ Paul t'Hart and Arjen Boin « Between Crisis and Normalcy The Long Shadow of Post-Crisis Politics », in Uriel Rosenthal, R. Arjen Boin, Louise Comfort « Managing Crises – Managing Threats, Dilemmas, Opportunities », Charles Thomas, Publishers Ltd, Springfield, Illinois, USA, 2001, p. 28-46.

1. Le type même des crises en émergence

1°) Un phénomène aberrant

Le phénomène était piège pour de nombreuses raisons croisées :

- Un phénomène extrême, non habituel, en intensité et en durée.
- Des paramètres en partie mal cernés, ou encore mal connus ou pris en compte : température nocturne, effets cumulatifs, accoutumances préalables, croisement avec la pollution, croisement avec la prise de médicament et d'alcool, populations à risques, importance critique de pouvoir disposer ou non de temps de repos compensateurs dans des endroits climatisés. Cela rend délicates les comparaisons rapides à partir de moyennes, de chiffres isolés, de situations générales (sur le mode "moins de morts en Angleterre qu'en France").
- Des phénomènes de basculement : le problème s'accroît, à bas bruit, pour arriver soudain à l'explosion : c'est particulièrement piégeant pour des mécanismes organisationnels calibrés pour des phénomènes discrets ne posant pas de problèmes de seuil d'alerte (la dangerosité est d'emblée évidente), ou des phénomènes cumulatifs – mais linéaires – laissant un temps d'ajustement entre le moment de perception de la menace et le moment de l'intervention.
- Des connaissances existaient, comme cela a été dit par la suite : mais la question clé est de savoir si elles étaient mobilisables rapidement.

2°) Dans une société en mutation

Nous avons intuitivement la représentation d'une société faite de multiples réseaux, encadrée par des règles efficaces, dirigée par des institutions adéquates, secourues par des services de secours parmi les meilleurs au monde. L'épisode a donné à réfléchir sur des dimensions souvent minorées :

- Une attention insuffisante à des populations spécifiques, ici les personnes âgées (demain d'autres sous-catégories, éventuellement non répertoriées aujourd'hui).
- Une prise en charge professionnelle des personnes âgées à repenser, dans une société en vieillissement accéléré.
- Une société où les liens de proximité, les liens intergénérationnels ne sont plus du tout ceux d'une société rurale ou post-rurale, à noyau familial bien établi et central dans l'architecture d'ensemble. Avec toutes les disparités à prendre en compte ici, entre les régions (notamment la région parisienne).
- Un tableau général bien plus éclaté qu'auparavant, rendant plus difficile pour les institutions en charge la saisie d'événements ne rentrant pas dans les cases, les tuyaux, classiques. Le fait, par exemple, que les services d'urgence puissent faire face n'est pas un critère de réussite absolu si les victimes n'y viennent pas, et passent le point de non-retour avant d'avoir été mis dans les tuyaux institutionnels voulus (a-t-on déjà réalisé des simulations de crise dans lesquelles les grands services de secours ne sont plus au cœur du dispositif de réponse ?).²⁸ On pourrait fort bien voir d'autres scénarios pièges : des vagues de personnes envahissant les urgences hospitalières pour des maux qui ne relèvent pas de cette compétence ultime : des circonstances où il faut surtout protéger l'hôpital, et là encore adapter une stratégie non habituelle.

²⁸ Lors de la catastrophe d'AZF, on avait vu des vagues de victimes arriver aux hôpitaux avant l'arrivée des secours sur le site, sans passer par les tuyaux prévus, avant la mise en place de la régulation médicale.

3°) Et en situation immédiate de crises multiples, concomitantes, contradictoires

Chacun avait au même moment l'attention attirée sur

- les incendies hors limite qui dévastaient le sud de la France,
- la légionellose à Montpellier,
- la sécheresse et ses répercussions graves pour l'agriculture et l'élevage,
- la pollution urbaine,
- les tensions très préoccupantes en matière de demande électrique.

À ce moment-là, la ministre de l'Ecologie intervient fortement lors d'une conférence de presse pour demander que chacun fasse l'effort de n'utiliser la climatisation que de façon minimale, en voiture ou au bureau. Sur France Info, la journaliste spécialisée souligne que la conférence de presse, exemple oblige, s'est déroulée dans une salle surchauffée, car non-climatisée. Ce message peut avoir toute sa rationalité dans l'univers du ministère de l'Ecologie, au 20 avenue de Ségur, et s'avérer problématique pour son voisin de la Santé, au 8 avenue de Ségur, si l'on suit les recommandations américaines soulignant à quel point la climatisation peut être salvatrice. Mais c'est bien sûr là une vue rétrospective des choses (qui doit servir à éclairer l'avenir, non à condamner le passé).

2. La réponse à la crise : quelques points d'entrée pour un questionnement

Les crises et leurs dimensions multiples, croisées, apparaissent bien vite comme des casse-tête finalement impossible à comprendre et à piloter. Il est donc nécessaire de tout mettre en œuvre pour ouvrir l'écheveau, approcher les multiples lignes de difficultés qui sont rapidement écrasées et condensées par la dynamique de crise. Si on ne le fait pas, le risque est d'aboutir finalement à des réflexions du type «▣but le monde se serait fait piéger, il n'y avait rien à faire, et de toute manière on n'y comprend rien▣▣. Mais bien sûr encore, se livrer à ces travaux ne conduit pas au risque nul▣les crises contemporaines sont et resteront des épreuves d'une extrême complexité. L'enjeu est de se mettre ici dans une attitude de progrès.

J'examinerai successivement ici les dimensions suivantes▣anticipation, décryptage, alerte-mobilisation, mise en réseau, information, qui appellent chacun un examen attentif.

Chacun de ces points sera approché à partir des entrées suivantes▣pathologies classiques, observations succinctes –▣partir des éléments à ma disposition, certes très incomplets – clés pour l'avenir.

En première analyse, les grandes difficultés que nous avons observées semblent tenir moins à la canicule en tant que phénomène spécifique qu'à un handicap générique▣l'incapacité de nos systèmes à penser, anticiper, prévenir, traiter les phénomènes non conventionnels. Le point central est celui de la surprise et de notre incapacité devant des phénomènes conjuguant l'aberrant et le transsectoriel. Il est d'autant plus important d'affiner l'analyse car tout phénomène répondant à ces caractéristiques risque de donner des résultats analogues.

1°) Anticipation

Le rapport Lalande fait de l'anticipation LE facteur essentiel de réussite dans une crise de cette nature▣«▣Le délai entre la chaleur et la mortalité est tellement bref que ce n'est pas tant l'alerte que l'anticipation, qui peut significativement prévenir le nombre de morts▣▣. (résumé).

Pathologies classiques

- il n'existe pas de lieu d'anticipation des crises□
- il existe des failles évidentes dans l'éventail des risques anticipés□
- surtout (car il ne faut surtout pas tomber dans le piège d'attendre des balayages exhaustifs), on se focalise sur l'anticipation des crises connues□—et il n'y a pas d'attention spécifique à «la crise inconnue□ et ses surprises□
- la multiplicité des acteurs n'est pas représentée dans ces lieux d'anticipation□
- s'il y a multiplicité, il y a davantage échange de résultats quelque peu assurés que de questionnements ouverts□ la contradiction à dépasser est naturellement la difficulté d'anticiper quelque chose qui est en dehors de ses modèles de référence, c'est le piège classique du lampadaire (on cherche au pied du lampadaire, parce que c'est là qu'il y a de la lumière)□ cela suppose, fondamentalement, une culture du signal faible et aberrant, souvent en contradiction, on l'a dit, avec nos références scientifiques et opérationnelles□
- notre culture nous incite à nous focaliser sur des «éléments tangibles□, non sur des intuitions (suspectes car “non démontrées scientifiquement”) —or, les anticipations sur des sujets naissants doivent prioritairement opérer à partir de “convergences d'intuitions”□
- si le travail est de haute qualité, il reste le problème du passage des messages entre les instances d'anticipation et les instances de veille et d'action□ un travers fréquent est que les organismes destinataires sont jaloux de leurs prérogatives et voient avec suspicion toute intervention manifeste des instances d'anticipation. En outre, sur des sujets mal stabilisés, chacun risque d'exiger des preuves d'autant plus manifestes, des seuils d'alerte d'autant plus hauts que les questions sont mal comprises et potentiellement inconfortables□
- le travail d'anticipation doit aller de pair avec des cultures du signal en aval capables de remonter aux instances d'anticipation pour des échanges ouverts aux premiers signes quelque peu surprenants ou messages laissant entrevoir des problèmes□ or, précisément, une culture de signal “en tout ou rien” va conduire les instances aval à exiger, pour se mobiliser, que les instances amont émettent des signaux stridents, définitifs, immédiats. ²⁹

Observations - questions

- le rapport de la mission d'information souligne (p.12) qu'il y avait une faille dans le travail d'anticipation et de vigilance mené par Météo France, mais il ne faudrait pas s'arrêter à ce point singulier□ on ne pourra jamais tout prévoir, c'est la robustesse de l'ensemble du système qui est à apprécier□
- il faudrait ausculter le fonctionnement général des organisations en charge d'explorer de possibles phénomènes climatiques aberrants et leurs conséquences (et il faut maintenant aller au-delà du simple rapprochement météo-santé□ en cas de grands froids de longue durée, c'est l'appareil industriel aussi qui risque d'être sérieusement fappé)□
- sur l'épisode de canicule, il est souligné que Météo France n'a pas déclenché d'alerte générale immédiatement sur le plan sanitaire□ il est souligné (Abenheim, op. cit. p. 57) qu'avant le 7 août Météo France a seulement parlé de canicule, et non de

²⁹ Lorsqu'à Pearl Harbour un second veut faire savoir à son supérieur qu'il faudrait prendre des mesures de protection, le supérieur lui demande des preuves. Le lendemain, devant la flotte en flammes, son adjoint a enfin ce qu'il lui faut pour convaincre□«Vous vouliez des preuves, les voilà□□.

«[anicule particulièrement dangereuse]», et que son communiqué du 7 août ne mentionne pas la possibilité de “catastrophe sanitaire”[Question]quel signal faut-il à la Santé pour passer en veille active? Mettre en cause les plus avancés ne suffit pas.

- culture inter-organisationnelle[à quel moment la Santé a-t-elle pris contact avec Météo France?]

Clés

- pour les crises à venir, une tout autre culture du signal est nécessaire[
- de même, une tout autre culture inter- organisationnelle.

2°) Décryptage

Pathologies classiques

- les systèmes de veille sont trop souvent configurés en fonction de typologies connues, de risques bien identifiés[
- bien des instances de recueil d’information opèrent dans des logiques d’archivage, loin d’une culture de réactivité en temps réel[
- une mise en garde est souvent rappelée[«Si vous criez[«Au loup[pour rien, il n’y aura plus de réactivité le jour où quelque chose de vraiment grave surviendra]. Le problème est que les franchissements de frontières que nous avons évoqués devraient conduire à changer fortement le positionnement des curseurs, et la capacité des systèmes à traiter des alertes s’avérant finalement sans fondement[mais cela suppose des capacités de questionnement, d’ajustement, de retour d’expérience, de coopération, etc. qui précisément font défaut et donc interdisent autre chose que des alertes trop tardives[en tout ou rien ;
- il n’existe en général pas de «[ases] pour les surprises hors champ, et pas d’entraînement pour le décryptage de ces signaux non conventionnels[
- le questionnement n’est pas dans nos cultures[«Nous sommes ici pour résoudre des problèmes, pas pour nous en poser[est une remarque cent fois entendue, un trait culturel particulièrement handicapant ;
- en situation aberrante, les alertes viennent le plus souvent par des canaux aberrants, rarement via les itinéraires prévus par les grands systèmes[or, régulièrement, ces alertes mal dirigées, émises par des personnes atypiques, sont refusées[en situations aiguës, ces alertes sont même rejetées[
- il existe chez les détenteurs d’information aberrante une retenue à prendre l’initiative d’alerter des instances avec qui ils ne sont pas directement en rapport, et dont ils pensent qu’elles pourraient s’offusquer d’une irruption intempestive sur le mode[«Je ne vous ai rien demandé] (ce qui n’est pas inhabituel dans des systèmes cloisonnés où toute intrusion inhabituelle est vécue comme une agression dangereuse)[
- la tendance est donc d’attendre qu’une information «véritablement significative] (des chiffres[érieux, non ambigus et clairement alarmants), venant par les canaux «Bien sous tout rapport], arrivent aux endroits prévus par les organigrammes[
- la recherche d’information, quand enfin elle se met en place, pose aussi problème[au lieu de retenir des méthodes de balayage rapide, on va lancer une bonne enquête, présentant toutes les garanties de scientificité (or, la question n’est pas d’être précis comme si l’on faisait une thèse mais de déterminer rapidement s’il y a motif de recherche plus approfondie ou non)[
- pendant toute la montée de la crise, toute information ne rentrant pas dans les cadres sera lue comme une «[anecdote non significative][

- le tout est accentué lorsque l'on commence à perdre ses certitudes□ il n'est pas rare alors que la surdité s'exacerbe. Certains traits sont alors très visibles, comme celui qui consiste à refuser tel message en mettant en cause le messenger (la variété des motifs est ici à la mesure de l'inconfort ressenti par le récepteur de l'alerte□ positionnement politique réel ou supposé, et jusqu'à la remarque habituelle□ «Vous savez, c'est un pessimiste congénital»□
- mais le piège le plus redoutable tient aux “représentations mentales”, problème très bien document  en sécurité□ les grilles de lecture conduisent directement et sans que l'on s'en aperçoive à des interprétations erronées, et même à l'impossibilité de changer de modèle de perception aussi longtemps que le désastre n'est pas devenu patent, immédiat et irrésistible. On a remarqué à quel point il est possible de faire entrer dans une interprétation erronée tous les signaux reçus, y compris ceux qui ne « ollent» pas du tout avec la lecture que l'on fait d'un événement. C'est d'ailleurs là le cœur du diagnostic établi par la commission présidée par Lord Phillips sur l'affaire de la vache folle en Grande Bretagne□ chacun, dans tous les secteurs, avait la même conviction, qui déterminait recherche d'information tranquillisante, analyse biaisée, et inaction déterminée□□□ *in their heart of hearts they felt that it would never happen*□ (“au plus profond d'eux-mêmes ils ressentaient que c'était impossible”).³⁰

Observations - questions

- le rapport Lalande indique la pauvreté des moyens qui étaient à disposition pour une veille très réactive□ le système d'information sur les décès est orienté vers la recherche et non vers l'information en temps réel□ l'Institut de veille sanitaire a d'abord été pensé et construit “comme un organisme d'observation et d'analyse a posteriori, non comme un service opérationnel d'action et d'intervention généraliste en temps réel”□
- il faudrait faire la liste des lieux, instances où l'on a commencé à percevoir des signes anormaux, pour identifier de façon fine ce qu'il est advenu des perceptions précoces, et en tirer des enseignements ;³¹
- il serait utile d'examiner ce qu'ont fait les détenteurs d'informations ou de questions pour passer cette information ou ces questions, et la façon dont ont été reçues ces informations et questions□
-   l'échelon central, il faudrait renverser la remarque entendue□ «Personne ne nous a averti», et poser la question□ «Qu'a-t-on fait pour aller chercher de l'information»□.
- mais, pour aller chercher de l'information, encore faut-il se poser des questions et mettre ceci à l'ordre du jour□ que s'est-il passé en matière d'intuition, de questionnement, de passage de ces questionnements□ La culture de ces institutions, la pression des événements quotidiens, permettent-elles que ce type d'activité soit développé□
- il a été souligné que le Dr. Patrick Pelloux n'avait pas alerté la bonne instance, par le bon tuyau, et donc que son alerte n'avait pu être saisie par la DGSC□ question□ quelles

³⁰ Lord Phillips, J. Bridgeman and M. Ferguson-Smith, *The BSE Inquiry*, vol 1. Findings and Conclusions, London, Stationary Office, October 2000, §1176.

³¹ Dans le cas des pluies verglaçantes qui, en janvier 1998 ont détruit une bonne part du réseau électrique du sud du Québec, le responsable de l'alerte à Hydro Québec est revenu de congé dès la première chute (pourtant très banale) et a donné l'alarme. Je lui ai posé la question□ sur quel signal□ Il m'a précisé qu'il ne comprenait pas lui-même. Sans doute un mélange de haute compétence, de possibilité de questionnement hors norme, d'intuition et de chance. Un cocktail qui, certes, entre difficilement dans nos codes de rationalité scientifique quelque peu étroits.

passerelles, en termes de veille, existe-t-il entre les diverses composantes du ministère de la santé

- la même question se pose naturellement à un niveau interministériel
- hors milieu médical, et hors sphère étatique, la remontée de l'alerte via les opérateurs funéraires serait à examiner, et notamment les raisons des viscosités identifiées sur ce plan
- enfin, par culture, la presse est en général plus réactive à l'aberrant dans ce cas, cette règle s'est-elle vérifiée et, quand des journalistes se sont manifestés, comment a-t-on traité ce signal d'alerte le plus souvent très précieux pour les institutions

Clés

- la faillite ou le succès de la veille tient en dernière analyse à la culture de questionnement des instances en charge, et à leur capacité à croiser leurs questionnements de façon ouverte et confiante
- des instances de stimulation de ce questionnement peuvent être prévues pour aider à cette acculturation, mais le levier essentiel se trouve dans la culture de chacun à s'interroger sur des scénarios de surprise, et à pouvoir envisager de partager avec d'autres des intuitions à l'état naissant, ce qui n'est pas dans nos cultures organisationnelles.

3°) Mobilisation

Pathologies classiques

- nos cultures de référence partent, traditionnellement, du schéma suivant une information est reçue, elle remonte à l'échelon ad hoc, qui prend la décision de mobiliser l'organisation (parfois même des plans de crise précisent « Seul le directeur est habilité à déclencher le dispositif de crise »)
- sauf préparation, les systèmes se révèlent d'une grande viscosité en cas de surprise
- la situation de surprise tend à produire des effets qui s'échelonnent entre une sorte d'anesthésie de fond et une tétanisation dans les cas les plus préoccupants d'où très classiquement des retards, des « bonnés absents », des refus
- un mécanisme handicapant très subtil joue avec une grande régularité tout message qui pourrait constituer une alerte est piégé par un mot ou une remarque tendant à « rassurer » celui à qui l'on délivre une information quelque peu dérangeante. En réception, tout récepteur non averti sera d'abord marqué par ce que le message contient effectivement de « rassurant » l'alerte est tuée. Toujours du côté du récepteur, la moindre nouvelle positive est prise pour signal rassurant définitif. Des chiffres qui ne veulent rien dire et ne sont fondés sur rien sont pris pour rassurants. Autant de facteurs et de dynamiques qui empêchent les engagements décisifs. Dans le cas de *l'Erika*, l'assurance « ne fuit pas, il suinte », le chiffre « 4° au fond, il n'y a plus de problème avec le pétrole », viennent ainsi comme des réconforts sublimes... qui apparaîtront bientôt comme des pièges (le chiffre miracle de 4°, dont on est bien en peine d'ailleurs de savoir d'où il provient, a d'ailleurs été repris instantanément dans le cas du *Prestige* dès cet instant, on pouvait être certain que le système de gestion de crise avait perdu la partie)
- le tout se développe dans des logiques alvéolaires d'autant plus marquées que la situation est difficile à lire, provoque des difficultés transverses
- le simple fait que le problème ne peut pas être inscrit à l'ordre du jour est d'ailleurs en général le signal clair que l'on est dans la crise non seulement on ne recherche pas

d'informations par tous les moyens, mais on ne se met pas du tout en posture d'en recevoir, et l'on refuse même celles que l'on reçoit ;

- dans les situations les plus pathologiques, plutôt que de monter une réunion de réflexion commune, on préfère affirmer «qu'il ne se passe rien», «qu'on n'est pas directement responsable», «qu'il ne faut pas s'affoler pour rien», etc. Puis, on recourt à de «bons mots». Et finalement on donne l'ordre de se taire.

Observations - questions

- le cas semble montrer, effectivement, une grande difficulté de mobilisation des échelons centraux ; celle-ci ne peut s'opérer que lorsque les faits sont si lourds qu'ils peuvent enfin casser les modèles classiques de représentation
- en l'occurrence, ce n'est pas tel ou tel retard spécifique qui semble poser problème, mais davantage une viscosité générale, qui traduit probablement un déficit de préparation collective aux situations non conventionnelles –de qui n'est en rien spécifique du secteur de la santé
- on trouve effectivement dans ce cas le phénomène classique du message d'alerte tué dans l'œuf. Le rapport Lalande signale ainsi, dans sa chronologie un message de la DGS au cabinet indiquant que «Les 48 dernières heures avaient constitué un tournant, mais que la situation était maîtrisée» (lundi 11 août) le communiqué de presse du même jour indique «dans l'ensemble des services hospitaliers, une augmentation des passages de personnes âgées est perceptible, mais il n'existe pas d'engorgement massif des urgences. Les difficultés rencontrées sont comparables aux années antérieures, en dehors de cas ponctuels de certains établissements, et d'un ou deux départements d'Ile de France».
- certes, une analyse très précise de ce qui a été dit au ministre le 11 août montre que, en toute logique, il ne fallait pas comprendre ce qu'il a compris (le message «rassurant» porte sur la situation d'il y a deux jours). Mais, le caractère alambiqué de ce qui est dit d'un côté, les biais de perception qui existent nécessairement de l'autre dans les grands moments de tension, conduisent à coup sûr à des interprétations erronées –qui finalement apportent un confort à tout le monde – personne n'a eu à lancer d'alerte claire et nette, et le récepteur n'a pas eu à s'inquiéter – telle est la stratégie de la crise lorsqu'elle veut piéger et endormir son monde, c'est là une arme bien classique.³²
- cela serait à valider, mais il semble que la notion de «thort naturelle» ait circulé (voir l'émission *Complément d'enquête*) – elle fut dénoncée comme signe d'une illusion dangereuse et d'un refus intolérable de considérer la situation comme gravissime – si cela a bien eu lieu, il ne faut pas voir ici un signe de volonté maligne, mais bien plus banalement, la traduction du fait que le système est déjà piégé par la crise. C'est là un grand classique – «Le pétrole ne traversera pas la Manche» (Torrey Canon, 1967) – «Le pétrole est absorbé par le sable des plages polluées» (Amoco-Cadiz, 1978) – «Le pétrole de l'Erika n'atteindra pas les côtes», «ce n'est pas l'Erika, c'est un dégazage / ce n'est toujours pas l'Erika, c'est un gros dégazage», «l'Erika ne fuit pas, il suinte» (1999) – etc. Pareilles dénégations protègent à l'évidence de toute mise en œuvre d'une mobilisation à la hauteur des problèmes
- il est clair, cependant, que, le travail d'anticipation et de veille ayant été défaillant, les événements – à cinétique foudroyante – avaient du même coup les possibilités de mobilisation. Pris totalement à revers, le système ne parvient pas à ré-embayer sur la dynamique des événements.

³² Jean-Yves Nau « Le silence du cabinet du ministre, le lundi 11 août », *Le Monde*, samedi 13 septembre 2003, p. 9.

Clés

- notre culture de mobilisation est souvent à revoir ☐ il faut quitter, lorsqu'elles sévissent encore, les logiques de “tout ou rien” d'il y a cinquante ans et qui subsistent parfois ☐ il s'agit d'épouser des événements de plus en plus insaisissables, faits de multiples strates difficiles à analyser ☐
- à tout le moins, il faut faire la chasse aux verrous hiérarchiques qui tendent à prolonger les déficits de vigilance par des déficits de mobilisation ☐ des fonctionnements en étoile, entre personnes et équipes habituées à tester leur aptitude à travailler en situation opaque, sont de plus en plus nécessaires ☐
- un des motifs des préparations est d'entraîner aussi à éviter un trop grand nombre d'alertes non fondées, à surmonter une erreur de diagnostic, à combler un retard de réaction, autant de pièges dans lesquels on peut tomber à tout moment.

3°) Mise en réseau

Pathologies classiques

- par construction, la réaction aux phénomènes de surprise, radicalement transverses, exige des mobilisations transverses ☐
- or, “biologiquement”, sauf préparation ad hoc (extrêmement rare), tout organisme confronté à de la surprise hors-cadre aura tendance à déclencher des logiques de comportement affirmant d'abord des lignes de démarcation entre acteurs ☐ on ne prévient pas, on ne questionne pas, l'extérieur n'existe pas. Passer les bureaux, les divisions, les directions n'est pas du tout naturel ; se relier aux autres acteurs externes et pourtant de même nature (par exemple un autre ministère) est perçu comme dangereux. Quant aux partenaires extérieurs, de type «Entreprises», ils sont spontanément perçus (s'ils le sont...) comme susceptibles d'intrusions inopportunes ☐
- sur ce fond culturel, il faut que l'on soit déjà très avancé dans la crise, que les données soient à l'évidence déjà très graves, que des pressions de type médiatique ou autres soient déjà très fortes, pour que l'on établisse les passerelles nécessaires –dans une dynamique de réaction, de colmatage des brèches les plus larges ☐
- face aux crises d'aujourd'hui, ces mobilisations à reculons, compartimentées, soupçonneuses, sont assurément porteuses de fiasco. Il serait nécessaire, à l'inverse, de pouvoir lancer des passerelles à partir de signaux faibles, de questionnement, pour des partages d'intuitions, avant même d'y être contraint ☐ il serait nécessaire que l'énergie soit tout entière consacrée à anticiper et prendre la mesure des surprises, plutôt qu'à livrer des batailles de frontières, alors que la crise a déjà pulvérisé les lignes de chacun et de tous. Mais des milieux non préparés n'ont qu'une seule vision qui puisse leur apporter réconfort en situation de déstabilisation potentielle ☐ leur ligne frontière, la défense de leur territoire de prérogatives. La crise a là un terrain déjà très favorable à sa victoire. «*Vaincre l'ennemi sans combat*» comme le dit Sun Tzu.

Observations - questions

- les écrits sur cette crise de la canicule, les comptes-rendus médiatiques, mettent le plus souvent en avant les cartes d'acteurs et leurs lignes frontières, sur le mode ☐«*laissez-moi vous dire quel était l'organigramme*». Cela est naturellement légitime, pour savoir qui fait quoi au sein et entre les organisations ☐ mais si l'on se place un instant “dans le camp de la crise”, on observera que cette lecture immédiate, cette culture du

cloisonnement est instantanément un gage de réussite pour la crise non conventionnelle³³

- cela joue à l'intérieur des grands ensembles, par exemple entre grandes directions du ministère de la santé entre grands ministères il ne vient pas à l'idée, semble-t-il de jeter des passerelles entre ces ministères. Il est vrai, là encore, que la veille est défaillante et qu'il est possible de rétorquer qu'on ne voit pas bien quelle passerelle lancer si l'on pense qu'il ne se passe rien. Il reste cependant qu'il ne vient pas spontanément à l'esprit, semble-t-il, de partager les indices troublants qui existent pourtant
- une impression étrange se dégage aussi des dynamiques que semblent révéler les comptes-rendus des journées critiques une communication entre une direction et un cabinet apparaît relever de l'acte diplomatique solennel, quand il faudrait de la fluidité maximale. On se prendrait même à imaginer la possibilité que soit montée quelque réunion commune, où l'on fasse un point non des acquis assurés d'il y a deux jours, mais des questions et des anticipations à discuter. Mais on est là dans du classique l'impossibilité de monter une réunion de crise avec tous les acteurs, si ce n'est lorsqu'il est trop tard, est le signal clair que l'on est déjà totalement sous l'empire de la crise
- quant aux canaux de communication entre ministères, la lecture des rapports laisse rêveur il faut semble-t-il que le Directeur Général de la Santé se livre à des montées au front à la hussarde pour arracher le droit à l'obtention d'informations critiques, propriété exclusive d'un autre ministère de la République il semble que, du côté du ministère de l'Intérieur, en effet, si l'on suit le rapport de la mission d'information (p. 17), on atteigne des sommets en matière de culture de cloisonnement
- les opérateurs de pompes funèbres insistent sur le fait qu'ils ont tiré des sonnettes d'alarme, mais qu'ils n'ont pas été entendus (comme c'est le même sentiment qu'ont pu avoir, à tort ou à raison, des opérateurs de grands réseaux lors d'épisodes antérieurs, comme l'anthrax ou le Sras, il y a là matière à réflexion)
- bien plus globalement, les rapports notent aussi que la mise en réseau n'est pas notre point fort culturel et managérial chacun réinvente dans son coin les mêmes solutions, chacun prend des initiatives sans concertation forte, peu pensent à faire remonter de l'information, etc. Il existe cependant de très heureuses initiatives opposées, par exemple lorsque le Samu de Paris monte des protocoles d'action avec la BSPP.

Clés

- l'habitude est d'exiger des plans et dispositifs prévoyant clairement qui doit faire quoi et se soumettre à qui avec les crises actuelles, il faut rompre avec ces logiques et passer à des logiques de partenariats avancés
- mais on ne peut mettre réellement en œuvre ces partenariats si l'on se borne à reprendre un slogan – [] partenariat –, sans avoir fait l'effort de lui donner une véritable réalité, ce qui suppose de s'être attelé à bien des difficultés [] partenariat

³³ De façon paradoxale, et bien évidemment fort discutable (car la crise n'est pas un ennemi externe, mais bien la production de nos insuffisances), je fais l'hypothèse, pour des raisons pédagogiques, d'une stratégie de la crise. Souvent, je demande à des acteurs ce qu'ils feraient s'ils étaient « la crise ». Le fait de pouvoir compter, à tout moment, sur l'assurance que les informations dérangeantes ne seront jamais transmises à ce que chaque organisation considère comme ses adversaires (l'autre bureaucratie, l'autre bureau) est un atout décisif pour la crise. Comme le dit superbement le commandant du sous-marin soviétique dans le film « La poursuite d'Octobre rouge » « Les Russes ne sont pas le problème, je connais leur tactique ». De même, bien souvent, chacun s'acharne à dérouler le tapis rouge à la crise.

comment et surtout dans les situations les plus critiques, insaisissables ou dramatiques

- certes, on peut et on doit recommander des changements organisationnels, mais aussi longtemps que des cultures de tranchées imprégneront nos institutions il est à craindre que les meilleurs dispositifs-papiers n'apporte que peu de progrès décisifs.

4°) Action – Innovation

Pathologies classiques

- notre domaine d'excellence est l'action en situation connue, planifiée, et qui peut être menée à bien par une organisation unique, à partir de logiques hiérarchiques descendantes. Il faut ici agir en situation inconnue, non planifiée, sur la base de partenariats, et dans une large mesure à partir d'intuitions et de validation de terrains qui permettront d'aider à dessiner une politique générale d'action
- la réaction ne peut, par construction, se contenter de puiser dans le stock des logiques d'action disponibles. Il faut donc innover très fortement, à très haute vitesse, en situation peu lisible, et avec tous les partenaires, y compris des acteurs jusqu'alors hors de nos cartes de référence cela suppose que "l'autre" soit effectivement perçu comme partenaire, non comme inexistant ou ennemi
- aujourd'hui, en raison de nos cultures, les capacités d'innovations opérationnelles fortes et en temps réel sont minces.

Observations - questions

- une remarque entendue est que, de toutes les façons, "on ne pouvait rien faire" il faut certes bien mesurer les limites extrêmes de nos capacités d'action lors de crises aussi surprenantes, diffuses, généralisées
- mais il faut pourtant s'interroger plus avant si les crises de l'avenir sont sur ce modèle (perte de l'électricité sur l'Europe, disparition des systèmes d'information et de communication, par exemple), il semble quelque peu délicat d'écrire au fronton de tous nos édifices officiels qu'il est impossible d'agir dès que les conditions ne sont plus habituelles ;
- comme il n'y a aucune réponse simple à cette contradiction, il faudra y travailler, et avec la plus grande détermination car les obstacles à lever ne seront pas minces
- il faut aussi revenir sur l'assurance « la situation est maîtrisée ». Une assurance qui n'est pas fausse, certes les sapeurs-pompiers, les samus, les hôpitaux ne sont pas anéantis comme les forts de Dien Bien Phu. Mais l'expression est bien de celles-là qui anesthésient les états-majors. Tout se passe comme si l'on se ligotait avec ce raisonnement « nos valeureux services de secours, nos hôpitaux, ne sauraient qu'être à la hauteur de leur devoir, de leur figure légendaire de héros si vous osez insinuer qu'ils ne font pas face, c'est une atteinte intolérable à l'image de la Nation donc la situation est sous contrôle ». C'est le type même d'assertion qu'il faut tirer au clair dans les crises ne pas le faire, c'est signifier que l'on est déjà sous l'empire de la crise et de ses pièges
- on relèvera également une précision du responsable du SAMU de Paris soulignant que « l'effet Plan blanc a été spectaculaire le 14 août (rapport Lalande) ceci est-il seulement expliqué par le fait que la température avait baissé

Clés

- pour les crises de l'avenir, sans doute faudra-t-il rompre, dans une large mesure, avec nos cadres de pensée habituels une action coup de poing, menée par des services

centraux, venant en aide à des populations impuissantes, et dont on n'arrête pas de dire qu'elles ne peuvent rien faire, sinon paniquer et porter atteinte à la sûreté de l'Etat

- il va falloir passer, dans une large mesure, à du bricolage intelligent, largement partagé, faisant une très grande place à des logiques de bas en haut et pas seulement descendantes et centralisées
- on l'a semble-t-il observé dans cette crise des initiatives ont été prises à des niveaux décentralisés il serait intéressant, sur ce cas comme sur d'autres (par exemple le Sras) de répertorier avec finesse quelles bonnes idées ont pu être pensées et mises en œuvre, quelles difficultés ont été rencontrées, comment on aurait pu aider à passer ces difficultés. Pour cela, il faut naturellement considérer de façon positive l'action d'une foule d'acteurs, et pas seulement des sommets des hiérarchies, très loin de ces logiques de bricolages inventifs
- sans doute les crises de l'avenir emprunteront plus à ces logiques d'implosion (et non plus de dysfonctionnements nets), qui appellent de nouvelles approches, et de nouvelles cultures.³⁴
- par ailleurs, une meilleure connaissance des acquis en matière de savoir et de savoir faire en situation de crise ne serait pas un luxe.

5°) Information

Pathologies classiques

- le contre-manuel de communication de crise est connu depuis 20 ans absence, no comment, démenti, refus d'informer, mise en cause de ceux qui informent, etc. et pour couronner le tout, des déclarations décrédibilisantes (« Je ne sais rien, mais je puis vous rassurer tout est sous contrôle»), ou franchement suicidaires sur le mode « On ne va tout de même pas faire une histoire pour si peu »
- la communication connaît aujourd'hui de nouvelles pathologies, qui peuvent s'ajouter aux précédentes (les contradictions font bon ménage en crise) le risque est de ne plus faire *que* de la communication. Or, le problème n'est pas de « communiquer » pour dissoudre la crise dans un sourire médiatique de bon aloi, mais de donner de l'information sérieuse permettant à chacun de mieux se repérer et de mieux exercer ses responsabilités, à son niveau, y compris de citoyen
- voici 20 ans, il était nécessaire de souligner à quel point la communication devait être considérée avec sérieux, car une absence de communication avait des conséquences graves, y compris en termes opérationnels on découvre aujourd'hui que le « tout communication », trop souvent coupé de la stratégie (quand il y en a une), a aussi des effets délétères sur le pilotage effectif des crises
- il est également préoccupant de constater qu'à force de faire de la prestidigitation avec les mots, les gestes, les sourires à contretemps, la matière même de la communication est en passe d'être pulvérisée
- il faut revenir à l'essentiel informer, c'est donner des éléments de repérage, indispensables à chacun communiquer, c'est d'abord tisser du lien, pour permettre de la construction de sens et de repères. Cela n'est possible que s'il y a une base de confiance liant émetteur et récepteur or, précisément, notre culture de la crise est largement une culture de suspicion (« S'ils savent, on est perdu »)

³⁴ P. Lagadec, L. Bertone, avec X. Guilhou *Voyage au cœur d'une implosion – ce que l'Argentine nous apprend*, Eyrolles, octobre 2003.

- il est à craindre que l'arrivée de crises de plus en plus surprenantes et déstabilisantes ne déclenche des mécanismes de non-information, en redonnant toute leur place aux logiques les plus archaïques de secret
- et la question décuple de difficultés aujourd'hui en raison du fond d'écran terroriste qui envahit le champ des crises
- il est urgent de revoir en profondeur le dossier de la « communication de crise », qu'il faut largement rebaptiser aujourd'hui « communication en crise »
- et alors que le terrain se dérobe ainsi, il n'est pas rare de voir les communicants régnant en maîtres, sur fond de disparition des capacités de réflexion stratégique le comble est atteint si ce sont les communicants eux-mêmes qui en viennent à préconiser la ligne même qu'ils ont passé des décennies à dénoncer « rassurer, surtout si l'on ne sait rien ».
- si ce type de situation se développe, nos systèmes se fracasseront sur les crises il ne faut pas confondre pilotage des sociétés complexes et reality show.

Observations – questions

- différentes émissions de télévision ont été diffusées par les chaînes sur la communication au long de cet épisode il faudrait reprendre le dossier de façon précise mais, d'ores et déjà, une certaine impression de consternation ne peut manquer de saisir le téléspectateur, ce qui invite à se mobiliser pour des progrès dans le domaine ;
- le rapport Lalande souligne que « Les familles n'ont pas été prévenues des risques de la canicule », elles dont on a dit ensuite à quel point elles étaient le maillon critique (on ne peut ensuite les accuser d'avoir mal agi)
- la mobilisation la plus évidente du ministre semble apparaître en matière de communication on rétorquera qu'il ne peut pas en être autrement si l'on n'a reçu aucune alerte claire et précise motivant un type de communication autre que léger et estival. Mais, là encore, lorsque le décalage est tel entre les perceptions externes et les assurances reçues de l'interne, il y a nécessité urgente et absolue de monter une réunion avec toutes ses équipes et ses réseaux pour tirer au clair l'affaire sur le fond
- cela suppose que tout le système ne soit pas insidieusement prisonnier de visions conduisant en toute occasion à « rassurer » à tout prix
- le point de savoir quelle information a été donnée au ministre juste avant son intervention varoise a focalisé l'attention c'est ici qu'une observation de l'intérieur est souvent indispensable en crise, pour saisir ce que les acteurs eux-mêmes ne sont pas toujours en mesure de percevoir ³⁵

³⁵ Je peux relater ici une situation d'exercice de simulation de crise. Il y a eu accident dans une usine ou au siège, le directeur de la communication doit aller faire un point de presse il y part sur la base de l'information selon laquelle il y a eu des blessés, hâtivement qualifiés de « légers » il est à l'aise, il va pouvoir « rassurer ». Soudain, alors que le Directeur de la communication vient de quitter la cellule de crise pour se rendre en salle de conférence de presse, une information tombe en salle de crise « Un des blessés vient de décéder ». Que se passe-t-il dans la cellule de crise ? C'est là que l'on mesure les étranges pathologies que déclenchent les crises il ne se passe rien. Chacun continue à vaquer à ses occupations. Quelques minutes plus tard, quelqu'un se réveille et dit à la cantonade « De toute façon le Dircom est prévenu... ». Aucune information d'alerte n'est transmise au Directeur de la communication. Peu après, à un autre étage, ce dernier se fait étriper par les journalistes il vient pour « rassurer » sur le thème qu'il n'y a « que des blessés légers » et que les pompiers ont la situation bien en main ; il le dit on lui demande s'il se moque totalement du monde, ce qu'il a sans doute à cacher d'encore plus grave et qui motive ce mensonge, etc. Problème ce fiasco n'est pas enregistré par la cellule. Le Directeur de la communication revient, il ne dit à personne qu'il vient de vivre l'enfer et de créer l'irréparable. Seul un observateur peut comprendre ce qui vient de se passer. (Source P. Lagadec *Cellules de crise – Des conditions d'une conduite efficace*, Editions d'Organisation, 1995, p. 25-35.)

- par ailleurs, des blocages auraient aussi été le fait du ministère de l'Intérieur, comme souligné par les rapports ³⁶. En tout état de cause, interdire aux pompiers de donner des chiffres sur une question de canicule augure mal de la crédibilité dont on pourra disposer en cas de situation autrement grave, notamment un acte terroriste. Dans les crises insaisissables, si la crédibilité devient elle-même insaisissable, le désastre institutionnel n'est pas loin.

Clés

- le dossier de l'information et de la communication est à reprendre aujourd'hui : les chocs à venir sont tels que, derrière les paillettes télévisuelles, on risque fort de revenir à des logiques de « Temps de guerre » – enfin, la guerre de 14 – qui ne sont plus pertinentes dans des sociétés hypercomplexes, tenant sur des réseaux interdépendants, pilotés par des acteurs en très grand nombre
- nos partenaires étrangers sont bien plutôt sur des lignes opposées aux nôtres : plus c'est grave, plus il faut informer. Informer n'est pas une concession royale pour temps de félicité, c'est une exigence de survie collective en temps de grande menace
- certes, il y a loin entre la conception d'une ligne de fond et sa traduction effective : cela exigera de très sérieux travaux, des expérimentations, dans des démarches largement ouvertes et innovantes
- le scénario à éviter n'est plus seulement la manifestation digne sous la bannière « Plus jamais ça », mais la généralisation du « Qu'ils s'en aillent tous ».

³⁶ Jean-Yves Nau « Canicule : les pompiers ont dû taire le nombre de morts », *Le Monde*, samedi 20 septembre, p. 36.

III – GOUVERNANCE DES FRONTIÈRES À PASSER

Il est urgent d’agir, avec plus de détermination que par le passé, pour éviter que les crises qui se profilent accentuent rapidement les trois difficultés que j’ai mentionnées : désarroi des officiels, défiance du citoyen, découplage entre société civile et monde de la décision. Naturellement, bien des avancées techniques sont à réaliser : formation, simulations, retour d’expériences, etc. Mais il y a bien davantage : nous avons besoin de ruptures créatrices, sur de nombreux fronts. Je m’en tiendrai ici à quelques orientations de fond.

1. De nouvelles capacités de pilotage

1°) Une implication des plus hauts niveaux

Lorsque l’on est confronté à des questions aussi lourdes, rien ne peut être fait sans implication forte, personnelle et directe, des clés de voûte des organisations. On a vu Rudolph Giuliani à New York. Cela n’est pas bien nouveau, mais on avait eu tendance à l’oublier : qui occupe des emplois élevés est attendu sur les lignes de failles, sur les enjeux majeurs, sur la mobilisation des acteurs. Des signes forts devront être donnés en la matière.³⁷ Et il ne s’agira pas ici que de « communication », fût-elle « de crise ».³⁸

2°) Des partenariats déterminés

Les organisations et ceux qui y travaillent vont devoir passer de logiques de défense de territoires à des logiques de travail en réseau, de partage de questionnements, de mise en œuvre de capacités communes. Pareils schémas ont montré leur caractère indispensable pour les sorties de crise. Ils deviennent cruciaux pour assurer la robustesse de nos sociétés faites d’interdépendances tous azimuts. Et l’attitude devra être pro-active comme disent les anglo-

³⁷ A titre d’anecdote, je citerai la lettre d’un président à ses directeurs voici quelques années, à l’approche d’une simulation de crise : « Messieurs, étant donné les risques en émergence, j’ai décidé de la tenue d’un exercice de crise. Je serai personnellement présent à cet exercice. Je souhaite que chacun d’entre vous y soit également présent. Si tel ou tel ne souhaitait pas y participer, j’aimerais être informé, par écrit, des raisons motivant sa décision ».

³⁸ P. Lagarde : “Preparing Key Leaders and Organisations for the Unconventional and the Unthinkable in a Turbulent World – From Crisis Management to Governance Sustainability”, US/EU Crisis Management Conference, Minnowbrook Conference Center, New York, August 6-10, 2003.

saxons.³⁹ Il ne suffira plus de dire « Personne ne nous a averti », il faudra avoir développé des systèmes très actifs d'anticipation et de mobilisation d'énergie.⁴⁰

3°) Des capacités de réflexion stratégique en position de recul

Plongées dans des mondes hautement turbulents, les organisations doivent être pilotées, mobilisées et responsabilisées sur des registres nouveaux. Il ne leur suffit plus de se doter de quelque arsenal technique rigide pour situation exceptionnelle. Une anticipation longue, une réactivité forte, sur signaux faibles, et au plus haut niveau, sont nécessaires pour anticiper les turbulences, se saisir des dérives, ouvrir les réseaux d'acteurs nécessaires. Tout particulièrement, en raison des surprises, de la complexité, de l'aberration des phénomènes, il faut développer une nouvelle fonction de veille dans les organisations. Il faut pouvoir disposer, auprès des dirigeants, de personnes rompues aux univers de crises, aptes à se mettre en recul dès lors que l'on se trouve en situation délicate. Cela pour contrer notamment les pathologies les plus graves qui vont de pair avec les nouvelles formes de crise : le blocage de la réflexion (« En crise, on n'a pas le temps de réfléchir ») ; la tendance à la "bunkersisation" (chacun se repliant sur son alvéole) ; le traitement purement technique des problèmes, sans examen des postures et stratégies de fond.

Les grandes crises, plus encore aujourd'hui qu'hier, se perdront sur des déficits de réflexion et de capacités stratégiques de pilotage. Et ce qui est vrai au niveau des entreprises l'est plus encore dans l'espace public : il est inquiétant de voir nos Etats, nos grandes organisations internationales largement dépourvus de ces capacités de réflexion en position de recul.

Lors d'une récente simulation internationale (le thème était une attaque par la variole) nous avons pu observer à quel point le déficit de capacité stratégique en ces matières était déterminant. En deux heures, il n'y avait plus de capacité européenne. J'ai d'ailleurs forgé une expression pour traduire la dynamique observée : « Crises as institutions killers ».

On pourrait certes penser à la création d'une entité en charge de stimuler le questionnement des uns et des autres sur ces sujets. Le piège serait que cela dispense chacun de ce devoir de questionnement et de recul, et que l'on finisse seulement par créer une entité supplémentaire bientôt tout entière focalisée sur la défense de son territoire.

Cependant, deux exigences apparaissent :

- même si les logiques de questionnement à mettre en œuvre ne sont pas du tout du goût de nos institutions, il serait bon de se convaincre qu'il est encore plus dangereux de laisser aux circonstances – du aux terroristes⁴¹ – le monopole de l'interrogation hors-cadre ;
- il serait de même dommageable que les nouvelles grammaires de lecture des risques émergents soient largement laissées au monde anglo-saxon, très en pointe sur ces

³⁹ Voir notamment la contribution d'Erwann Michel-Kerjan sur les avancées américaines sur ce terrain : « New Challenges in Critical Infrastructures : A US perspective », in special issue « Anthrax and Beyond », *Journal of Contingencies and Crisis Management*, Volume 11 Number, 3, 2003, p. 132-141 ; "The Radiant Trust Initiative: Prepare for Take-off", *Wharton Risk Management Review*, Philadelphie, Etats-Unis, Décembre 2003.

⁴⁰ "Patrick Lagadec : Il faut se préparer collectivement à la surprise" (propos recueillis par Eric Delon), *Les Echos*, mardi 28 octobre 2003, dans le cadre d'un dossier sur le SRAS, p. 10.

⁴¹ Erwann Michel-Kerjan "Terrorisme à grande Échelle : partage de risques et politiques publiques", *Revue d'Economie Politique*, Novembre 2003 ; Erwann Michel-Kerjan "Aux Etats-Unis, la menace terroriste est dans tous les esprits", interview pour le journal *Le Monde*, 11 juin 2003.

sujets (qu'il s'agisse de nouvelles logiques de partenariats à mettre en œuvre, de progrès intellectuels à accomplir, d'initiatives d'apprentissage à monter, etc.). De récentes conférences internationales sur ces sujets ont pu donner le sentiment que la France était en voie d'être sérieusement distancée sur ces terrains stratégiques (en raison de présences ou de culture internationale trop limitées).⁴²

De façon concrète – et modeste –, on pourrait au moins constituer dans tels ou tels ministères qui ne seraient pas effrayés par l'idée, des noyaux de personnes qui pourraient être sollicités à tout moment sur le thème « J'ai tels signaux non conventionnels encore à peine perceptibles, pourriez-vous m'aider dans le questionnement, le rassemblement d'informations à l'échelle internationale, la cartographie des acteurs pertinents, des idées d'initiatives possibles, de gaffes à éviter, etc. ». L'idée n'est pas de constituer à nouveau de grandes agences, mais des pôles multiples, qui devraient se lier pour avancer, impulser, questionner.

2. Une société civile remise dans la boucle

Il faut en finir avec l'idée qu'en cas de situation délicate, tout est immédiatement confié à quelque structure d'Etat, sous commandement unique, dans une espèce de logique militaire considérant que la société civile ne peut que paniquer et se livrer au pillage. L'exemple de l'épisode des pluies verglaçantes au Québec en 1998 est très intéressant à cet égard. Le retour d'expérience (largement ouvert, extrêmement approfondi – et aussi, la France souffre de toute comparaison, si l'on s'en tient aux cas de l'*Erika* ou de Toulouse) a fortement souligné la nécessité de concevoir la réplique en lien étroit avec la société civile. Par exemple, il a été indiqué que, pour des défaillances de réseaux aussi complexes, il fallait que le citoyen ait prévu une certaine autonomie pour faire face à la situation à son niveau, dans l'attente d'un rétablissement qui exige nécessairement du temps, et qui doit d'abord être dirigé vers des remises en route structurelles des réseaux.

Toute autre stratégie ne peut conduire qu'à l'impuissance de l'ensemble et à la dramatisation de la défiance. Il ne s'agit pas là de vue militante prônant quelque « basisme » dangereux. Les chocs qui iront de pair avec les nouveaux univers du risque exigeront des modes de fonctionnement qui ne pourront plus reposer sur nos visions d'un Etat apportant des solutions clés en main à des groupes humains inertes.

Cela suppose, notamment, d'autres visions de la science. Il faudra pour cela s'extraire de logiques positivistes, en méditant par exemple ces mots d'un ancien Chief Scientific Adviser britannique, Sir Robert May, lors d'une récente conférence européenne sur la science et la gouvernance :

« Sur de nombreux grands enjeux – tout à la fois de sécurité et d'éthique – la science donne rarement à elle seule des réponses indiscutables. Comme l'a écrit Brecht dans sa pièce La Vie de Galilée : « La fonction principale de la science n'est pas d'ouvrir une porte sur la sagesse infinie, mais de fixer une limite à l'erreur infinie. »⁴³

⁴² "Critical Infrastructure and Continuity of Services in an Increasingly Interdependent World", organisé par le GCSP, Geneva Center for Security Policy, Genève, 28-29 Octobre 2003 .

"Critical Infrastructure Protection and Civil Emergency Planning – New Concepts for the 21st Century" November 17-18, 2003, Stockholm, Swedish Emergency Management Agency.

⁴³ Sir R. May, "Bringing Science into Governance", in European Commission, *Science and Governance in a Knowledge Society: The Challenge for Europe*. Brussels, October 2000.

Il faudra revoir nos conceptions de l'information, de la démocratie, à l'heure de l'incertitude, et de l'ignorance. Le même Sir Robert May, dans une déposition à la commission d'enquête sur la crise de l'ESB en Grande-Bretagne (encore un retour d'expérience de haute qualité que l'on pourrait méditer en France) indiquait des voies qui exigent préparation :

*“On peut parfois avoir la tentation de retenir des informations pour qu'il soit possible de mener une discussion interne et d'arriver à la formation d'un consensus de telle sorte qu'un message simple puisse être exprimé à l'extérieur. Mon opinion est très ferme il faut résister à cette tentation, et c'est tout le processus, désordonné, par lequel se construit la compréhension scientifique, avec toutes ses contradictions, qui doit être ouvert à l'extérieur”.*⁴⁴

Il est vrai que nous touchons là au cœur de nos conceptions de la gouvernance. Lors d'une grande réunion des collaborateurs du ministère de l'Équipement tenue voici quelques années à la suite de plusieurs épisodes météorologiques difficiles, l'un des responsables territoriaux plaida devant ses collègues pour une nouvelle conception du positionnement de l'État. Il le fit en proposant une citation : *“Prétendre résoudre tous les problèmes et répondre à toutes les questions serait une fanfaronnade si effrontée et une présomption si extravagante qu'on se rendrait aussitôt par là indigne de confiance”.* Emmanuel Kant, *Critique de la raison pure*, (DDE 77). La salle sut faire sentir à quel point elle était en harmonie avec ce propos. Un haut responsable fit part de son indignation, pour souligner à quel point l'État avait au contraire tous les moyens de ses nobles missions. Nous sommes là au cœur de nos discussions sur le risque : une occasion d'ouvrir des questions et des prises de responsabilité ou, au contraire, un danger qui doit voir réaffirmé le principe du *“tout est sous contrôle”*, pourtant vidé de ce qu'il a pu avoir de *“rassurant”*

En réalité, si l'on veut véritablement se préparer aux crises à venir, nous devons nous saisir de l'expérience accumulée en matière de démarche de sortie de crise, sur des théâtres internationaux certes bien éloignés de nos situations « normales ». Ici, le cadre d'action doit inclure le bricolage intelligent, pensé et mis en œuvre au plus près du terrain, avec des réseaux de citoyens directement impliqués, sur base de confiance partagée, le tout appuyé par des grappes d'acteurs, mettant en commun leurs savoir-faire, et apportant à un terrain en grande difficulté la puissance d'action de grands opérateurs internationaux entrant dans des partenariats inventifs.⁴⁵

Le problème est de faire son deuil ici aussi, d'une certaine vision royale, dans laquelle le souverain dispose de tous les moyens pour rassurer ses sujets : ce qui induit en retour des exigences sociétales impossibles à satisfaire, avec perte rapide de la crédibilité et de la légitimité des dirigeants. On a d'ailleurs vu ce type de logique se mettre en œuvre lors de la canicule. Il faut s'arrêter à ces lignes, pleines d'enseignements de fond :

“[Comme le dit un cadre d'hôpital, qui devait faire face à l'impossible pour faire boire les victimes] : « On a même embauché les visiteurs ». Et « n'y a pas que les urgences : les pompiers, la police, les travailleurs sociaux, les géiatres, les infirmières, les aides ménagères, les employés de l'état-civil ou des pompes funèbres, chacun, à son niveau, fait de petits miracles. Dans cet arrondissement hybride, qui reproduit tous les contrastes de la capitale, l'état d'alerte s'est imposé naturellement, « crescendo », sans attendre les consignes. Avant le 8 août et jusqu'au 18, pendant ces dix jours terribles

⁴⁴ Lord Phillips of Worth Matravers, J. Bridgeman et M. Ferguson-Smith : *The BSE Enquiry*, vol. 1 : *Findings and Conclusions*, London, Stationary Office, octobre 2000 (§1297).

⁴⁵ Voir Xavier Guilhou et Patrick Lagadec : *La fin du risque zéro*, Eyrolles- Les Echos, 2002, p. 114-119.

qui ont transformé Paris en enfer, chacun a fait son métier «*et même plus*». «*La France d'en bas a très bien fonctionné, pendant que la France d'en haut dormait sur ses transats*» rigole un pompier. [...]

Le 9, un téléx tombe pour rafraîchir les victimes, il faut des glaçons, beaucoup de glaçons. Mais des glaçons, dans une caserne «*On bricole*» pendant que ses troupes dégagent un congélateur pour y geler des bouteilles d'eau à moitié remplies, le capitaine Raas écume les magasins Picard et rafle tous les sacs isothermes. Cela suffira pour passer le week-end, avant que l'armée de terre prête une vraie glacière. [...]

Les soins ordinaires ne suffisent plus, il faut innover. Le 12 août, à 19h30, une équipe sauve in extremis un homme de 33 ans, tombé dans la rue avec 42°4 de fièvre «*allongé sur un brancard surélevé grâce à des chaises de bistrot, la victime est aspergée à l'aide lances d'incendie et rafraîchie par un gros ventilateur coupe-feu. La réussite est si spectaculaire que le film de l'opération est aussitôt mis sous plastique et affiché dans tous les véhicules de secours. Le lendemain soir, même scénario, Porte de la Chapelle, avec un livreur. Hélas, la glace fond trop vite*» pendant que les pompiers tentent l'impossible, les policiers présents organisent une noria dans tous les bistrots du coin pour ramasser les précieux glaçons.

*Dévouement, improvisation, système D. Face à l'urgence, tout le monde s'y met, sans souci de préséance, de secteur ou de rivalité de service. Les îlotiers se transforment en visiteuses sociales, les visiteuses sociales informent les îlotiers, les commerçants, les plombiers – et y a beaucoup de fuites – les passants même parfois donnent l'alerte [...]. «*Il*'était une bataille et, pour nous, c'est une victoire», triomphe Georges Joniaux, le directeur des soins.»⁴⁶*

Ces logiques de bricolage exigent aussi de faire son deuil des trop beaux ordonnancements coupés au cordeau, des planifications rassurantes parce que rigides, qui permettent d'afficher des organigrammes, de planter de petits drapeaux, etc. Notre cartésianisme n'y trouve certes pas son compte mais, dans un monde de très fortes turbulences, les jardins à la française ne sont pas obligatoirement les meilleurs modèles à suivre.⁴⁷

3. Des initiatives hardies

Autre ligne de rupture «*avancer par des initiatives fortes et hardies, non pas uniquement par des réflexions qui permettraient de trouver des principes définitivement aboutis.*

Exemple «*l'autoroute Aix-Nice, en février 2001, a connu un grave épisode de neige qui a bloqué 4 000 personnes sur la chaussée pendant près de 36 heures, par suite de conditions météorologiques inédites et non annoncées – 80 cm de neige en quelques heures. Au lieu de plaider la "force majeure", le président de la société d'autoroute concernée (Escota), me confia la conception et la réalisation d'un retour d'expérience public. Tous les acteurs*

⁴⁶ Véronique Maurus, «*La Bataille du 18^{ème}*», *Le Monde*, Horizons, vendredi 12 septembre 2003, p. 13.

⁴⁷ Plongeons un instant dans la fiction d'André Costa «*L'appel du 17 juin*, JC Lattès, 1980, p 282 :

«*La hardiesse de l'opération combinée effarouchait quelque peu le maréchal Pétain, mais il était séduit par le dynamisme tranquille du général de Hauteclocque. Faisant du regard le tour de ses interlocuteurs, le vieux soldat soupira.*

– *Si je comprend bien, vous aspirez à devenir les spécialistes du bricolage stratégique*»

Le Général de Gaulle se redressa sur sa chaise.

– *Monsieur le Maréchal, il semblerait que ce style d'action ait été jusqu'à présent favorable à nos armes... Au reste, une victoire bricolée me paraît préférable à n'importe quelle défaite bien pensée*»

intéressés furent invités par voie de presse à venir partager leur expérience au cours d'une réunion publique trois mois plus tard. Davantage le travail collectif fut complété en séance par une réflexion commune sur ce que les uns et les autres pourraient apporter comme contribution à la sécurité d'un grand réseau comme celui-là (qui suppose par exemple, en cas de nécessité de coupure au niveau du Var, que les poids lourds soient retenus à la frontière espagnole, à la frontière italienne). Le résultat fut particulièrement intéressant, tant pour une meilleure compréhension de l'épisode et des difficultés à traiter, que pour la préparation de l'avenir. En un mot, la réunion permit de prendre mieux conscience des maillages en jeu, et surtout permit d'engager de nouveaux maillages entre les acteurs – société d'autoroutes, autorités, élus locaux, stations services, météo, camionneurs, etc. La clé de la réussite avait été la prise d'initiative hors-cadre.⁴⁸

Autre exemple à la demande du Président de *LA POSTE*, j'ai eu la charge, avec Martin Hagenbourger de son cabinet, de concevoir et de conduire un retour d'expérience international à Paris, en novembre 2002, pour revenir sur l'épreuve de l'anthrax (2001) et en tirer des démarches de progrès. Avec l'appui de Posteurop, nous avons réuni les opérateurs postaux de 26 pays (y compris l'opérateur américain représenté par son vice-président en charge de ce domaine). L'épisode avait montré les cloisonnements très pénalisants qui existaient entre les opérateurs en cas de crise grave. Il en est notamment résulté la mise en place d'un dispositif souple et réactif pour pouvoir se saisir collectivement des signaux de dysfonctionnement le plus en amont possible.⁴⁹ Peu après, la poste américaine diffusait une alerte au réseau son titre était net « This is not an exercise ». Finalement, l'alerte put être rapportée après analyse approfondie, mais personne ne s'offusqua du message, bien au contraire.

Dans combien d'épisodes graves ose-t-on, aujourd'hui, engager de tels retours ? Nombre de grands acteurs, sur le drame de Toulouse, disent leur regret d'un tel déficit.⁵⁰

Nous ne sommes ici qu'au début du processus. L'heure est au lancement d'initiatives fortes et hardies.

- Il serait urgent de lancer un travail international systématique sur les grandes crises récentes, notamment celle du Sras⁵¹, des black-outs électriques, des épisodes climatiques extrêmes, en y associant de nombreux partenaires, bien au-delà, naturellement des seuls acteurs de la santé
- Il serait urgent de se lancer dans des préparations aux situations non conventionnelles, avec une large palette d'acteurs
- Il serait urgent de préparer les hauts décideurs à ces situations très difficiles, non à partir des traditionnels exercices logistiques, mais à travers des entraînements visant spécifiquement le problème de la décision stratégique en univers de perte de

⁴⁸ Voir in P. Lagadec, in O. Godard, P. Lagadec, Cl. Henry, Erwann Michel-Kerjan *Traité des nouveaux risques*, Gallimard, Folio inédit, p. 285-291.

⁴⁹ P. Lagadec, Guest Editor du numéro spécial « Anthrax and Beyond » du *Journal of Contingencies and Crisis Management*, Volume 11 Number 3, 2003.

⁵⁰ Comme cela est ressorti clairement au travers des témoignages d'acteurs de l'urgence au cours du Congrès de Médecine de Catastrophe tenu à Toulouse les 4-6 décembre 2002.

⁵¹ Patrick Lagadec « Piloter une crise mondialisée », *Le Figaro*, Opinions, Lundi 12 mai 2003, p. 16 « Sars : How to Manage globalised Crises? », NATO/ Russia Advanced Workshop - University of Aberdeen 2 - 6 June 2003 : « Forecasting and Preventing Catastrophes ».

référence il devrait même devenir nécessaire qu'avant toute prise de poste de haut niveau ce type de préparation devienne un passage obligé.

C'est à partir d'initiatives fortes que l'on pourra générer de l'intelligence, du savoir faire, et de la confiance. Cela suppose plus que des moyens financiers (maigres en vérité quand on songe que c'est tout simplement la survie de nos systèmes qui est en jeu) du courage et de la détermination. À condition que le point suivant soit clairement pris en compte.

4. Formation, recherche, à l'échelle internationale

La feuille de route tient largement de la page blanche, avec tout ce que ce blanc peut avoir d'inquiétant. Un véritable renversement intellectuel est à opérer ce qui était autrefois tenu comme « la marge » vient au cœur et doit être traité comme tel. Il n'y a plus le monde connu, dans lequel nous inscrivons nos projets, nos activités, nos reconnaissances d'excellence, avec en lisière des incertitudes discrètes n'ayant droit de cité que si elles sont déjà enregistrées dans des théories validées, des séries statistiques bien robustes, et dépouillées de tout excès. Ce que nous avons exclu de nos domaines de travail intellectuel doit être inscrit au nombre des nouvelles frontières à explorer d'urgence discontinuité, irréversibilité, montée aux extrêmes, basculement, cristallisation, résonance. Ceci dans toutes les disciplines, et en transdisciplinaire.⁵²

La conférence des Grandes Ecoles 2002, qui avait pris pour thème « Systèmes et Risques », a démontré que le plus grand nombre des directeurs d'établissements était extrêmement intéressé par ces nouveaux champs disciplinaires – qui restent d'ailleurs largement à construire et à structurer.

Pour l'heure, en matière de crise, il n'existe aucun grand enseignement en France. Les interventions sont au mieux ponctuelles et très marginales, dans quelques très rares établissements comme l'École des Mines de Paris, pionnier depuis dix ans sur le sujet. On retrouve le piège intellectuel identifié d'entrée ces sujets sont perçus comme trop étranges, trop peu « rationnels » pour prendre place dans l'univers scientifique, ses codes et ses niches.

La mission d'information du Parlement sur la crise de la Vache Folle avait avancé la proposition que soit créé un Institut des hautes études de gestion des crises. À l'évidence, ce type de lieu serait à inventer, sous une forme ou sous une autre, probablement à l'échelle européenne. Fondamentalement, il serait nécessaire d'ouvrir des partenariats nouveaux – et confiants – entre responsables et spécialistes également engagés sur le terrain. Ce type de culture n'existe pas en France on en reste à la coupure entre action et connaissance, qui ne mène à rien de bien stimulant. En cas de crise, le spécialiste n'est sollicité que par un seul type d'acteur, qui a certes toute son importance dans une société démocratique la presse.

Les Suédois et les Néerlandais sont très sérieusement en avance sur ces terrains, et très présents sur le plan international (projet Baltique projet Europe du Sud-est European Crisis Management Academy). Il serait aussi dommage de devoir se contenter de visites

⁵² P. Lagadec, entretien avec Gérard Chevalier « Faire face à l'imprévisible », *La Recherche*, Hors Série, n° 13, "Petits et grands nombres", octobre 2003, p. 66-69.

accidentelles aux Etats-Unis pour y constater les avancées d'établissements prestigieux.
Souhaite-t-on se contenter d'une présence de second rang ?

