

Fondation nationale Entreprise et Performance

Face aux crises, courage, changeons !

Confiance et solidarité :
les conditions de réussite
en gestion de crise

Préface de
Michel Sappin
Préfet



FONDATION NATIONALE
ENTREPRISE ET PERFORMANCE

2012

« Face aux crises : courage changeons !

Confiance et solidarité : les conditions de la réussite en gestion de crise »

Mentor : Préfet Michel SAPPIN

Dans la nuit du 20 mars 2010, le volcan islandais Eyjafjöll se réveille, 190 ans après sa dernière éruption. Celle-ci avait alors duré 13 mois...

Comment imaginer, aux premières heures de cette éruption, les conséquences qu'elle aura sur le trafic aérien, presque complètement suspendu pendant plusieurs jours sur toute l'Europe, et sur l'économie, qui se découvrira à cette occasion une nouvelle source de vulnérabilité.

Nous avons choisi de débiter nos réflexions par la crise du volcan islandais car il s'agit d'un bon exemple pour illustrer la complexité des crises modernes, la difficulté pour les décideurs publics comme privés de les anticiper, ainsi que les interdépendances croissantes entre les secteurs d'activité. Elle est aussi un bon exemple de ces crises qui ne causent directement aucune perte humaine, mais qui génèrent des perturbations économiques considérables pour le monde occidental.

La crise de l'Eyjafjöll : une éruption volcanique à l'origine d'une crise économique, illustration de ce que peuvent être les crises contemporaines

C'est un phénomène vieux comme le monde, une éruption volcanique, ayant lieu dans une zone très peu habitée et qui ne provoquera sur place ni dégâts ni victimes, qui sera à l'origine d'une crise affectant plusieurs secteurs d'activité emblématiques du monde moderne, le transport aérien en premier lieu. Les risques habituellement liés à un tel évènement sont multiples (coulées de lave, explosions, séismes, nuées ardentes, ...), mais en l'occurrence c'est la formation d'un nuage de cendres volcaniques susceptibles de perturber le trafic aérien qui a été à l'origine de la crise.

Selon l'Organisation Météorologique Mondiale, les cendres auraient pu provoquer l'arrêt des réacteurs des avions et également aveugler les pilotes. Le trafic aérien européen a été suspendu durant plusieurs jours courant avril 2010 : 313 aéroports touchés, 63 000 vols annulés et 6,8 millions de passagers bloqués. C'est la décision de dissocier la zone d'interdiction de vol d'une zone de grande prudence qui a permis la réouverture de certaines liaisons.

Des conséquences mondiales et globales

L'Europe est le continent qui concentre le plus fort trafic aérien au monde. Cette paralysie longue de 6 jours a porté préjudice à l'économie mondiale mais également à chaque voyageur. La facture s'est élevée à plusieurs milliards d'euros et a concerné les aéroports, les compagnies aériennes, les voyagistes, les hôtels, les marchandises périssables... mais également la perte de productivité européenne avec près de 0,9% de la main d'œuvre partagée entre chômage partiel et absence involontaire. Cette perte a été supérieure à celle engendrée par les attentats du 11 septembre lorsque l'espace aérien américain avait fermé durant 3 jours.

Bien que tous les secteurs de l'industrie aérienne aient été touchés, il est important de noter qu'aucune perte humaine n'a été enregistrée en lien direct avec cette paralysie. De nombreux rendez-vous ont par ailleurs été manqués : la cérémonie des obsèques du président polonais Lech Kaczynski s'est déroulée sans la présence de nombreux présidents, la réunion entre l'Union Européenne et le Fonds Monétaire International sur la situation économique de la Grèce a été annulée, des étudiants ont manqué des examens et des concours et, ironie de l'histoire, M. Singmumsson, un scientifique islandais qui étudiait le volcan depuis 18 ans, n'a pu se rendre en Islande...

Mais tout n'a pas été négatif ! Cette crise du trafic aérien a aussi été une véritable opportunité pour les transports maritime, ferroviaire et routier qui ont su profiter de l'effet d'aubaine. Eurostar a enregistré une hausse de 6% du trafic et une croissance de 18% de son chiffre d'affaire au premier semestre 2010. Eurotunnel, qui fonctionne habituellement à 52% de ses capacités, a tourné à plein passant de 5 000 à 10 000 voitures par jour.

L'éruption volcanique a également eu des retombées positives sur les opérateurs de téléphonie mobile. En effet, les voyageurs bloqués ont provoqué une hausse importante du nombre d'appels internationaux passés via les téléphones portables, appels soumis à d'importants frais d'itinérance. Par ailleurs, pour pallier l'absence de réunions physiques, la demande de visioconférence a augmenté de 180% à l'échelle mondiale.

Les crises dans le monde occidental : des événements mesurés davantage à leurs conséquences économiques qu'humaines

Cette crise du volcan islandais Eyjafjöll a principalement eu des conséquences économiques, comme c'est souvent le cas dans les pays développés. Elles sont liées à la complexité croissante de nos systèmes, à leurs interdépendances, aux logiques de flux tendus et à la difficulté d'anticiper les crises : la plupart des entreprises, hormis celles du secteur aérien qui étaient directement été concernées, n'ont pas immédiatement perçu l'impact de l'Eyjafjöll.

Les catastrophes naturelles ou d'origine anthropique causent des pertes économiques qui ont augmenté de manière régulière et rapide au cours des dernières années. En 2012, ces pertes se sont élevées à 186 milliards de dollars¹, dont 77 milliards de dollars à la charge des sociétés d'assurance. Neuf des dix événements les plus coûteux au niveau mondial se sont déroulés aux Etats-Unis, illustration de cette tendance à la hausse des impacts économiques des catastrophes pour les pays développés, alors que les catastrophes touchant les pays en voie de développement sont principalement mesurées à l'aune des pertes humaines qu'elles provoquent.

¹ Source : Swiss Re, Guy Carpenter & Cy LLC, 2013

En mai 2012, l'ONU avait également publié un rapport à l'occasion de la Conférence des Nations Unies sur la réduction des risques de catastrophes, mettant en évidence non seulement le coût de ces catastrophes mais aussi la menace qu'elles faisaient peser pour le développement de nombreux pays. Les désastres naturels pourraient en effet amputer les richesses mondiales d'au moins 1 500 milliards de dollars. Les pertes économiques liées aux inondations ont ainsi augmenté de 160% en trente ans, le risque de cyclones a quant à lui augmenté de 262% depuis 1980 dans les pays de l'OCDE. Le rapport alerte également sur le risque « caché » que constitue la sécheresse aujourd'hui, ses conséquences sur l'agriculture étant largement sous-estimées.

« Le risque de perte de richesses lié aux désastres augmente aujourd'hui plus rapidement que la vitesse à laquelle ces richesses sont créées, a souligné le coordinateur du rapport, Andrew Maskrey. Les pertes issues des catastrophes sont souvent aussi importantes que celles subies par une forte inflation ou un conflit armé ».

Les volcans (islandais) désormais redoutés...

Samedi 21 mai 2011, l'éruption du volcan Grimsvoetn, le plus actif d'Islande, a provoqué dès le lendemain la fermeture de l'espace aérien islandais. Sous le spectre de l'Eyjafjöll, cette éruption a entraîné une chute en Bourse de trois compagnies aériennes européennes majeures : Lufthansa, Air France-KLM et British Airways-Iberia dès l'ouverture des marchés du fait de la crainte d'une nouvelle fermeture de l'espace aérien européen!

La nécessité de définir ce que l'on entend par le mot « crise »

Avant d'aller plus loin, il convient sans doute de définir d'une part le champ de notre étude et d'autre part ce que l'on entend par le terme de « crise ».

S'agissant du champ de notre étude, il porte sur les risques majeurs industriels et naturels. En sont ainsi exclus les risques d'origine anthropique liés à une volonté délibérée de causer des dommages, au premier rang desquels les attentats sous toutes leurs formes et la cybercriminalité. Par contre, il est évident que notre étude prend en compte les crises d'origine naturelle ayant des conséquences technologiques, autrement dit les NaTech, dont l'exemple le plus marquant est celui du Tsunami de 2011 au Japon, ayant entraîné parmi d'autres conséquences l'accident nucléaire de Fukushima. Outre son caractère de NaTech, cette crise, par son ampleur, par ses conséquences qui ont été mondiales et par sa complexité, est représentative des « méga-crises » auxquelles le monde moderne doit se préparer à faire face.

S'agissant de la notion de « crise », il est également important de bien la définir, sachant qu'elle est aujourd'hui excessivement galvaudée et tend à devenir un concept fourre-tout qui qualifie facilement toute situation temporairement difficile pour une organisation, un groupe social, un secteur d'activité. Il n'est d'ailleurs pas une semaine qui passe sans qu'une crise provoquant scandale, à moins que ce ne soit l'inverse – au moins sur le plan médiatique –, n'éclate, à croire que nos sociétés n'évoluent qu'au gré de ces soubresauts qui semblent n'épargner aucun champ de la vie sociale, politique, économique, professionnelle, familiale...

Or il s'agit ici de considérer une crise résultant d'une catastrophe naturelle et/ou industrielle majeure. Du point de vue étymologique, il n'est pas inutile de rappeler d'abord que la crise qui nous intéresse tire ses origines du grec « krisis » - décision - bien davantage que du « crisis » (latin médiéval), qualifiant l'accès d'une maladie. En effet, la crise majeure qui mobilise ici notre attention est intimement liée à la notion de jugement et de décision. La crise est un moment charnière qui

appelle une décision spécifique car elle correspond à une situation d'exception, une situation extraordinaire. La crise doit donc être appréhendée comme le résultat d'une rupture du cours normal des activités, une rupture qui appelle une réaction et une décision nécessairement spécifiques. Plus précisément, la situation de crise majeure à laquelle on s'intéressera est un bouleversement complexe et souvent imprévisible d'un ordre des choses lui-même complexe, conduisant à des effets multiples et impliquant un nombre d'acteurs difficile à déterminer à priori.

Une crise déstabilisante, déroutante, globalisante

A ce titre, pour qu'il y ait crise majeure, il faut que ses effets, au moins temporairement, déstabilisent les systèmes existants de façon importante, qu'ils imposent des réactions spécifiques (c'est-à-dire sortant du fonctionnement normal) et une adaptation spécifique de leurs organisations. Aussi, toutes les situations d'urgence ou inhabituelles ne doivent pas être perçues comme des situations de crise – ce qui est peut-être la tendance actuelle, pour répondre notamment à une demande médiatique d'une part et à une obsession sécuritaire d'autre part. La question de l'évolution de la perception de la crise se pose en effet également : ce qui est aujourd'hui considéré comme étant une crise ou comme étant inacceptable ne l'a pas toujours été. Les exemples sont à ce titre nombreux : une coupure d'électricité doit-elle être considérée comme une crise² ? Un épisode neigeux doit-il être considéré comme une crise ? Une fuite de gaz au fort pouvoir olfactif mais sans danger pour la santé humaine est-elle une crise³ ?

Pour être majeure, la crise doit surprendre, prendre de cours, dérouter avec un niveau d'intensité suffisamment élevé pour que les organisations doutent, voire souffrent. Il s'agit alors de s'adapter pour reprendre le contrôle, parvenir à « re réguler » pour retrouver une situation proche de ce qui fut la normale ou qui soit tout au moins socialement acceptable.

La crise majeure résulte aussi d'une situation d'exception, que l'on a donc pas forcément prévue, à laquelle on ne s'est pas spécifiquement préparé, en étant la résultante d'un événement ou d'un enchaînement d'événements extraordinaires qui nous prend de cours. Face à cela, c'est bien davantage notre souplesse, notre capacité à nous adapter à l'imprévisible que notre capacité de résistance à un phénomène prévu et prévisible qui sont mises à l'épreuve.

En effet, une crise majeure met à l'épreuve des qualités et des compétences particulières généralement peu sollicitées en « temps de paix ». Patrick Lagadec⁴ considère par exemple l'effondrement du World Trade Center le 11 septembre 2001 suite au double attentat comme un échec de l'imagination, la crise liée à l'ouragan Katrina comme un échec de l'initiative. Au-delà des moyens et de la nécessaire préparation des individus et des organisations en amont de la catastrophe, imagination et initiative, ainsi que nous l'a rappelé la directrice de la MSB⁵ en Suède, sont des qualités essentielles pour tout décideur qui se trouve en situation de gestion de crise.

Impératif de résilience et dilemme du gladiateur

² Exemple de la coupure d'électricité pendant un week-end à Levallois-Perret le 12 janvier 2013

³ Exemple de la fuite de gaz mercaptan à Rouen (société Lubrzol) en janvier 2013, ressentie de Paris aux côtes anglaises

⁴ Patrick Lagadec est directeur de recherche à l'École Polytechnique (département Economie, laboratoire d'Econométrie). Il est l'auteur de nombreuses publications et analyses sur les récentes crises mondiales.

⁵ La MSB : Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, ou Swedish Civil Contingencies Agency, est l'agence nationale de gestion de crise depuis le 1er janvier 2009

De ces situations exceptionnelles naît la nécessité de développer la résilience au sens que Boris Cyrulnik lui donne, à savoir la capacité et la volonté de se relever, de se rétablir, de retrouver une dynamique malgré l'insupportable, malgré l'impensable, caractéristiques inhérentes à ces crises hors-cadre et ces méga-chocs que décrit Patrick Lagadec.

Cela pose d'ailleurs la question fondamentale de l'équilibre entre un système résistant qui, pour résister à tout, s'alourdit excessivement et un système qui reconnaît une part de vulnérabilité et choisit l'agilité, la souplesse, l'adaptabilité. C'est là le dilemme de l'adaptation de la cuirasse au projectile, du Mirmillon et du Rétiaire, ces deux gladiateurs emblématiques des arènes antiques aux philosophies de combat opposées.

Il est intéressant de constater que les britanniques ont fait de cette résilience le principe cardinal de leur gestion de crise puisqu'on parle au Royaume-Uni d'opérations de résilience. Cette volonté clairement affichée vise en outre à développer une culture de la résilience bien au-delà des cercles traditionnels de la gestion de crise. Il s'agit de placer la notion de responsabilité collective et individuelle au cœur de la stratégie de réponse face à la crise, d'en faire un projet commun fédérateur, de donner une dimension politique - au sens noble du terme - aux solidarités locales comme nationales, pour atteindre cette résilience nationale.

La gestion de crise en France : face à quels risques et dans quel contexte sociétal ?

Avant de lancer la réflexion sur les conditions de l'efficacité de l'action publique et de l'action privée face aux crises, ce qui est bien l'objet de notre rapport, il est important de situer le contexte de la gestion de crise aujourd'hui en France ; quel est l'état du risque, quel est l'état de préparation, quel est le contexte social, entre consécration constitutionnelle du principe de précaution, judiciarisation croissante de la société et acceptation à l'inverse de plus en plus faible du risque.

Un pays exposé à une large palette de risques

La nature des risques auxquels nous sommes exposés en France est multiple, qu'il s'agisse des risques naturels du fait de l'étendue de notre territoire hexagonal et ultramarin, ou qu'il s'agisse du risque industriel du fait de la diversité et de la complexité de nos activités et de la sophistication de nos réseaux.

Sur le plan du risque naturel en effet, notre pays est potentiellement exposé à la quasi-totalité des risques existants, du séisme aux inondations, des éruptions volcaniques aux cyclones, des tempêtes aux ouragans, des incendies de forêt aux épisodes de sécheresse. Avec ces difficultés particulières qu'une partie de ces risques concerne des territoires ultramarins éloignés, ce qui n'est pas neutre en termes de capacités de réponse en cas de survenance, et qu'une autre partie de ces risques, concernant cette fois le territoire hexagonal, survienne avec une faible occurrence, ce qui rend délicate la préparation des acteurs ou tout au moins le maintien de leur vigilance.

Sur le plan du risque industriel, nous sommes là aussi exposés à une large palette de risques du fait de la diversité des activités de production existant sur notre territoire, qu'il s'agisse de pétrochimie ou d'industrie chimique, de production d'énergie, nucléaire notamment, ou de risques liés au transport maritime au large de nos côtes. L'accident d'AZF survenu à Toulouse en 2001 ou les grandes marées noires sur notre littoral Atlantique montrent bien la réalité de ce risque.

Enfin, s'agissant d'une société moderne, la France est également largement exposée à la problématique de l'interdépendance des réseaux et opérateurs, que la crise soit d'origine naturelle (exemple d'une tempête qui aura des conséquences sur le réseau électrique avec les effets de dominos liés à la chute de l'alimentation en énergie) ou non. L'hyper-connectivité de nos activités

crée des phénomènes d'interdépendance vertueux lorsque tout va bien mais peut s'avérer très problématique dès lors qu'un secteur, quel qu'il soit, est touché. Les interactions façonnent aujourd'hui nos activités et c'est d'ailleurs souvent la maîtrise des flux, des échanges et des communications qui conditionne un fonctionnement nominal des activités socio-économiques. Toutes nos activités sont en fait devenues extrêmement interdépendantes et donc vulnérables.

Aussi une crise touchant un acteur de la vie sociale perturbe nécessairement ses partenaires ou a minima les inquiète, ce qui suffit souvent à amplifier un phénomène circonscrit pour provoquer une crise de perception, purement « sentimentale » ou émotionnelle pourrait-on dire.

Face à ces risques, nos systèmes de prévention, de protection et de gestion de crise sont relativement avancés et sophistiqués ; ils nous permettent de répondre à une bonne partie d'entre eux dans un environnement où existent par ailleurs des dispositifs d'entraide européens et internationaux.

L'évolution du contexte sociétal de la gestion de crise

Notre société est caractérisée par son atomisation et son individualisation favorise la déresponsabilisation ainsi que les comportements égoïstes et court-termistes. « Dans une avalanche, les flocons ne se sentent pas responsable » et c'est sans doute une tendance qui affecte plus que jamais la société occidentale, peut être encore plus en France que dans d'autres pays du fait de la culture forte d'Etat providence qui est la nôtre et qui tend à placer les citoyens dans une situation d'attente plus que d'acteurs.

L'attente vis-à-vis de l'Etat demeure en effet très forte et il semble à chacun naturel que la réponse initiale à une situation de crise soit apportée essentiellement par les pouvoirs publics. S'il est certainement louable que l'urgence soit prise en charge effectivement par une autorité publique plus ou moins centralisée, la gestion de crise dans la durée ne peut cependant être envisagée que de façon globale.

Par ailleurs, notre rapport à la mort a considérablement évolué et la mort à notre porte est désormais mal acceptée, a fortiori lorsqu'elle résulte d'un événement que notre société sophistiquée aurait dû, ou devrait maîtriser ; ainsi l'acceptation des catastrophes d'origine naturelle est plus grande que celles d'origine anthropique. De même que l'on a un temps cru à la « guerre zéro mort », on se prend à croire à une société du zéro risque, zéro menace, grâce à une prévention optimisée ou par un renoncement définitif à certaines technologies ou pratiques perçues comme à risques ou simplement anxigènes.

A ce titre, on constate également que le doute et la peur sont très structurants dans les relations sociales contemporaines, a fortiori depuis que ces sentiments sont véhiculés de façon immédiate et instantanée. Alors que la technologie permet toujours plus de transparence, moins d'opacité et d'hésitation, nous aspirons toujours à plus de « sécurité humaine », libérés de la peur et du besoin. De plus, cette anxiété chronique est favorisée par le sentiment plus diffus d'un relatif déclin sur le plan international, impression décrite par Dominique Moïsi dans sa « géopolitique de l'émotion »⁶ s'agissant des nations occidentales.

⁶ « Géopolitique de l'émotion : comment les cultures de peur, d'humiliation et d'espoir façonnent le monde », de Dominique Moïsi, Flammarion, 2008

La société occidentale semble également avoir des difficultés à se projeter, à développer une vision à long terme. « La perfection des moyens et la confusion des buts semblent caractériser notre époque » écrivait Albert Einstein, montrant que des objectifs flous fragilisent nécessairement une organisation sociale face à l'adversité.

L'interdépendance de nos systèmes, de nos organisations, des individus mêmes, l'atomisation de notre société, le rapport plus difficile à la mort, ainsi que l'exigence vis-à-vis de l'Etat sont par conséquent des éléments constitutifs de la vulnérabilité contemporaine de la société française aux crises modernes.

Principe de prévention, principe de précaution et judiciarisation de notre société

Il est également nécessaire d'évoquer plus particulièrement les problématiques très actuelles de prévention, de précaution et de judiciarisation qui contraignent un peu plus l'environnement décisionnel global, a fortiori en situation de crise.

En effet, ces notions qui interagissent tendent à inhiber la prise de décision. Le principe de précaution, constitutionnel en France depuis 2008, est systématiquement invoqué dès lors qu'un accident survient : a-t-il été respecté initialement, doit-on stopper immédiatement l'activité « accidentogène » au nom de ce principe, comment assumer politiquement son respect, comme son non-respect ? Et, in fine, qui est responsable ? Cette pression juridique et même morale peut conduire à un refus de prise de risque, à un réflexe d'inaction. Les opérateurs, par conséquent, doivent se préparer à décider malgré cet environnement ou plutôt en apprivoisant cet environnement.

L'une des applications contemporaines et parmi les plus médiatisées de ce principe de précaution concerne l'exploitation des gaz de schiste ; on voit bien au travers de cet exemple deux conceptions diamétralement opposées entre l'analyse faite d'un même sujet aux Etats-Unis et en France. Pour schématiser, dans un cas on se dit « on y va, on verra bien quelles en seront les conséquences et nous y ferons face » et dans l'autre « on ne sait pas quelles seront les conséquences, donc on n'y va pas » et on se refuse même à délivrer des permis d'exploration ne serait-ce que pour savoir s'il y a un sujet. Au-delà de ce cas particulier, une application « par principe » du principe de précaution peut avoir un effet inhibant qui peut à terme s'avérer dévastateur, car une société qui s'interdit la prise de risque ne peut progresser et éprouvera même à terme des difficultés à financer la préparation aux crises majeures.

La crise engendrée par l'éruption du volcan islandais sur le transport aérien a elle aussi relancé la polémique sur le principe de précaution. Certains ont en effet accusé les gouvernements d'être allés trop loin en paralysant le transport aérien en Europe : l'Association Internationale du Transport Aérien (IATA) notamment a jugé l'interdiction de vol excessive et a remis en cause le socle scientifique de cette décision paralysante. Selon l'IATA, les compagnies aériennes, déjà confrontées à une conjoncture économique difficile, ont été les principales victimes de cette crise.

Pourtant, à cette occasion, ce n'est pas tant le principe de précaution qui a été utilisé que le principe de prévention. Le principe de précaution s'applique lorsqu'il y a des incertitudes et des débats entre experts sur le risque lié à une activité ou à une nouvelle technologie, il ordonne aux pouvoirs publics de ne pas attendre de disposer de certitudes scientifiques pour agir préventivement. Le principe de prévention, lui, s'applique lorsque les experts s'accordent sur l'existence et la nature d'un risque. Or, si l'on prend le cas – non isolé – du vol de la British Airways du 24 juin 1982, on constate que la traversée d'un nuage de cendres volcaniques rejetées par l'éruption d'un volcan indonésien avait provoqué l'arrêt des quatre réacteurs de l'avion. L'appareil avait plané assez longtemps pour sortir

du nuage de cendres et atterrir en toute sécurité. Le nuage de cendres représentait donc bien un danger connu pour les voyageurs.

Ce débat déjà complexe lié au principe de précaution s'accompagne de la judiciarisation croissante de notre société associée à l'accroissement des exigences des citoyens, comme le montrent en particulier le précédent judiciaire de l'Aquila avec la condamnation au pénal des experts ou encore des exemples plus anciens comme celui du sang contaminé. Si cette judiciarisation peut constituer un levier pour motiver les dirigeants (publics et privés) à se préparer à la crise, il s'agit d'éviter qu'il ne devienne un frein à la prise de décision et qu'il ne remette en cause les vocations dans les métiers de la gestion de crise.

On voit bien au travers de ces évolutions des mentalités, des principes et de l'environnement de la gestion de crise que la sécurité, ou du moins le niveau de sécurité, relève d'un choix de société : combien sommes-nous prêts à payer pour notre sécurité, pour assurer l'égalité de traitement des citoyens sur l'ensemble du territoire, quel est le point d'équilibre entre recherche de sécurité et développement économique ? S'il est légitime de développer les mesures de prévention et de mitigation des risques, comment trouver l'équilibre entre développement économique et maîtrise du risque ? C'est l'un des aspects du débat qui entoure la mise en œuvre des PPRT et PPRN⁷ : destinés à protéger les populations face aux risques naturels et technologiques, ils ont des implications très coûteuses qui peuvent entraîner des décisions de fermetures de sites et le gel de territoires entiers. Il s'agit, surtout, en temps de crise économique, de trouver le bon équilibre entre protection des populations et des territoires d'une part, développement et attractivité économique d'autre part.

Que faire alors, comment progresser ensemble ?

Face à cette réalité toujours plus globalisante, complexe, incertaine, les propositions qui seront avancées au travers de ce rapport n'ont aucune prétention à formuler les clés d'une fausse post-modernité heureuse mais se veulent pragmatiques, réalistes compte tenu du contexte économique et budgétaire que nous traversons, inspirées par l'expérience du terrain et de ses opérateurs pour faire évoluer avec humilité mais détermination ce qui semble à notre portée car « quand les choses ne changent pas, voilà la catastrophe », disait Walter Benjamin.

Quelles voies alors proposer pour réduire nos vulnérabilités qui sont l'expression de nos relations sociales complexes, de l'importance fondamentale actuelle des perceptions et d'une exigence croissante d'efficacité et d'efficience dans l'urgence et dans la durée ? Ces pistes, ce sont vraisemblablement celles de l'initiative, de la coopération, de la coordination, de la confiance réciproque, de la responsabilisation positive, de l'implication de tous, de l'échange d'informations et de données pour plus d'efficacité, de l'utilisation pertinente des moyens de communication modernes et des nouvelles technologies, du courage de faire le choix du long terme même quand l'urgence nous obsède.

Et avec toujours, ce sera notre fil rouge tout au long de ce rapport, la préoccupation du « progresser ensemble », c'est-à-dire de la recherche de solutions impliquant les acteurs privés et publics de la gestion de crise, dans le souci permanent de mieux travailler ensemble.

A partir de ces postulats, nous développerons nos propositions autour de quatre grands leviers d'action qui permettront de rendre plus efficace la gestion de crise dans une approche globale :

⁷ PPRT : plan de prévention des risques technologiques. PPRN : plan de prévention des risques naturels

Le premier de ces leviers est l'amélioration et l'optimisation des coopérations entre les partenaires publics et privés de la gestion de crise, ce qui suppose une meilleure coordination de la préparation opérationnelle, l'adoption de référentiels communs, de systèmes compatibles, une collaboration mieux formalisée, et sans doute une coopération internationale plus aboutie.

Ces voies de progrès proposées aux « opérationnels » ne seront pleinement efficaces que si la société civile est elle-même davantage impliquée dans la gestion de crise. Les axes d'amélioration dans ce domaine sont principalement le développement du volontariat – encore très partiel aujourd'hui –, des politiques de prévention plus souples et pragmatiques, une meilleure prise en compte des associations dans la réponse aux crises, l'encouragement de toutes les initiatives locales favorisant la responsabilisation des individus et la subsidiarité. Les entreprises, les employeurs en général, ont intérêt à considérer le volontariat comme une responsabilité sociale.

En outre, les médias doivent être appréhendés comme un relais d'efficacité par les acteurs de la gestion de crise, davantage que comme une menace ou une contrainte. Les nouvelles technologies de l'information et de la communication doivent notamment être considérées comme des opportunités, tant pour favoriser l'alerte précoce et l'information de tous que pour prendre la température de l'opinion, tirer parti de son expérience immédiate ou non du terrain. L'utilisation des médias, toujours délicate en situation de crise, doit à ce titre faire l'objet d'une véritable préparation et être intégrée pleinement dans la planification de crise.

Enfin, il est sans doute utile d'examiner les solutions qui permettent de faire du post-crise une véritable opportunité, en tâchant d'aller au-delà du slogan. Comment concevoir des politiques de retours d'expérience vraiment opérationnelles ? Comment penser la sortie de crise dès son déclenchement ? Comment sortir de la crise par le haut et éviter un retour à une situation initiale potentiellement mortifère ? Car, si l'on ambitionne de faire de la préparation aux situations de crise un choix de société, il faut nécessairement se doter des outils pour qu'existe un véritable continuum prévention- préparation-intervention-post-crise permettant une cohérence de décision et d'action, une cohérence entre la gestion de l'urgence et les politiques de longehaleine.