

Face aux crises : courage changeons !

Confiance et solidarité, les conditions de la réussite en gestion de crise

Sommaire

<u>Introduction</u>	4
<u>La crise de l'Eyjafjöll : une éruption volcanique à l'origine d'une crise économique, illustration de ce que peuvent être les crises contemporaines</u>	4
<u>La nécessité de définir ce que l'on entend par le mot « crise »</u>	6
<u>La gestion de crise en France : face à quels risques et dans quel contexte sociétal ?</u>	8
<u>Que faire alors, comment progresser ensemble ?</u>	12
<u>Chapitre I : Mieux se préparer à la gestion des crises en améliorant les relations et la préparation des organisations publiques et privées</u>	14
<u>Etat des lieux en France : une gestion de crise pilotée de manière centralisée par l'Etat, mais une préparation des acteurs à améliorer</u>	14
<u>Comment progresser ensemble ?</u>	18
1) <u>Se doter d'une vision partagée, de référentiels et de langages communs</u>	19
<u>Vers une organisation territoriale de gestion de crise globale</u>	25
<u>Vers un système de planification à vocation globale</u>	26
2) <u>Se connaître et se préparer avant la crise pour créer de la confiance, au travers des exercices et de la formation</u>	27
<u>Des exercices qui associent services de l'Etat, collectivités territoriales et acteurs privés</u>	29
<u>Développer les formations et les sensibilisations à la gestion de crises</u>	31
3) <u>Mettre en place des outils pour progresser ensemble : espaces de travail collaboratifs, bases de données, réseaux d'échanges d'informations</u>	36
<u>Développer des outils permettant une meilleure mise en commun des ressources</u>	36
<u>Développer des outils permettant d'anticiper les interdépendances</u>	37
4) <u>Développer les collaborations européennes et internationales</u>	39
<u>Les pistes d'amélioration en matière de collaboration européenne pour les Etats</u>	39
<u>Les pistes d'amélioration en matière de collaboration internationale pour les entreprises</u>	41
<u>Chapitre II : Mieux impliquer la société civile en développant sa volonté et sa capacité de résistance face aux risques</u>	43
<u>Etat des lieux en France : des marges de progrès certaines en matière d'implication des populations, notamment au travers du volontariat</u>	44
<u>Comment progresser ensemble ?</u>	49
1) <u>Développer la volonté de résistance de la société civile</u>	49
<u>Valoriser, par un programme cible, le volontariat avec des missions qui peuvent être fonction de l'expertise des volontaires</u>	49
<u>Multiplier les actions d'information à destination des plus jeunes dans les écoles par les volontaires</u>	52
2) <u>Développer la capacité de résistance de la société civile</u>	57
<u>Sensibiliser le grand public et les acteurs économiques aux mesures individuelles de protection/réduction des risques</u>	57
<u>Introduire une modulation de la prime Cat-Nat dans les polices d'assurances des entreprises en fonction du risque individuel et des mesures correctives prises</u>	61
<u>Développer la solidarité entre citoyens et entre entreprises pour augmenter le potentiel de réaction de la société civile</u>	62
<u>Préparer les conditions du dialogue social qui sera nécessaire dans la phase post crise</u>	64
<u>Chapitre III : Mieux communiquer et interagir en améliorant l'utilisation des médias sociaux et des nouvelles technologies</u>	68

<u>Etat des lieux en France : des réticences institutionnelles à l'utilisation des médias sociaux pour communiquer en temps de crise</u>	69
--	----

<u>Comment progresser ensemble ?</u>	71
--------------------------------------	----

1) <u>Utiliser les médias sociaux pour optimiser les flux d'informations avec les citoyens</u>	71
--	----

<u>Informer directement les citoyens</u>	72
--	----

<u>Récupérer des informations utiles à la gestion de crise</u>	73
--	----

<u>Organiser l'interactivité de l'information</u>	75
---	----

<u>Recommandations</u>	76
------------------------	----

<u>Développer une politique de communication de crise ouverte aux médias sociaux</u>	77
--	----

<u>Centraliser les ressources de « web-communication » de crise</u>	77
---	----

<u>Développer un portail d'information unique en cas de crise</u>	77
---	----

2) <u>S'appuyer sur les technologies mobiles pour optimiser le secours aux victimes</u>	78
---	----

<u>Favoriser l'alerte des populations touchées par la crise</u>	79
---	----

<u>Suivre les populations pour mieux anticiper les besoins</u>	80
--	----

<u>Guider les populations en temps réel</u>	80
---	----

<u>Rompre l'isolement des victimes</u>	81
--	----

3) <u>Développer l'usage des technologies de l'information propres à faciliter la gestion de crise</u>	82
--	----

<u>Chapitre IV : Mieux se préparer à la gestion et à l'apprentissage post-crise en mettant en œuvre une approche globale et cohérente d'une crise à l'autre</u>	84
---	----

<u>Etat des lieux en France : une gestion post-crise satisfaisante mais qui pourrait être plus efficiente grâce à des efforts de planification et de mise en cohérence avec la prévention et la gestion de l'évènement.</u>	86
---	----

<u>Comment progresser ensemble :</u>	91
--------------------------------------	----

1) <u>Intégrer la phase du post-crise dans les dispositifs de crise, comme une étape systématique et aussi importante que les autres</u>	92
--	----

<u>Intégrer l'après-crise dans les plans de gestion</u>	92
---	----

<u>Penser à l'après crise en salle de crise : ouvrir la fonction anticipation sur la gestion du lendemain, et du court/moyen terme</u>	93
--	----

2) <u>Mettre en place des structures adaptées</u>	94
---	----

<u>Aider les salariés en proposant une assistance élargie</u>	94
---	----

<u>Aider les entreprises en facilitant les démarches de reprise</u>	95
---	----

<u>Aider les collectivités territoriales</u>	96
--	----

3) <u>Encourager les démarches de retour d'expérience</u>	97
---	----

<u>Dépolitiser le retour d'expérience</u>	97
---	----

4) <u>Favoriser le redémarrage de la vie économique</u>	100
---	-----

Face aux crises : courage changeons !

Confiance et solidarité, les conditions de la réussite en gestion de crise

Introduction

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 événement 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 aéroport 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. Singmundsson, 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.

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-crisis » auxquelles le monde moderne doit se préparer à faire

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

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

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 Lubrizol) en janvier 2013, ressentie de Paris aux côtes anglaises.

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

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

⁴ Patrick Lagadec est directeur de recherche à l'Ecole 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 bereskap, ou Swedish Civil Contingencies Agency, est l'agence nationale de gestion de crise depuis le 1er janvier 2009.

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 responsables » 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 anxiogènes.

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.

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

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

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 :

- 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

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

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 longue haleine.

Chapitre I: Mieux se préparer à la gestion des crises en améliorant les relations et la préparation des organisations publiques et privées

« Plans are nothing, planning is everything ⁸ »

Cette citation de Dwight D. EISENHOWER, si elle est sans doute un peu forte concernant la prétendue vacuité des plans, illustre toutefois l'impérieuse nécessité de se préparer en amont des crises :

- d'une part en liant connaissance entre acteurs afin de créer de la confiance et en partant de l'idée que lorsque la crise est là, il est trop tard pour échanger les cartes de visite,
- d'autre part en préparant l'ensemble des organisations publiques comme privées à faire face à la crise, la somme des préparations individuelles, surtout si elle s'inscrit dans un schéma cohérent et partagé, étant le gage de la résilience du système.

Les crises contemporaines sont souvent globales, multidisciplinaires, multisectorielles, touchant simultanément plusieurs aires géographiques et plusieurs pans d'activité humaine. Pour reprendre l'analyse de Patrick Lagadec, elles deviennent mutantes et nécessitent aujourd'hui un autre paradigme, une autre manière de traiter des événements trop souvent qualifiés de « hors cadre » suivant nos critères d'évaluation désormais dépassés. Il faut donc apprendre à sortir du cadre, s'entraîner à gérer de l'imprévu et de l'improbable, détecter ce qui est nouveau et nécessite de ne pas coller au plan. La recette habituelle « un type d'événement = un plan » où l'on dresse des lignes « Maginot » certes rassurantes mais cloisonnantes, n'est plus efficace à elle seule face à un monde de plus en plus interconnecté et interdépendant, soumis à de profondes ruptures politiques, économiques, culturelles ou même climatiques.

C'est en ce sens que le travail anticipé de planification, par les contacts qu'il impose, par les réflexions qu'il suscite, par les remises en cause qu'il exige, par les exercices qui devront le valider, est sans doute plus important que le plan lui-même qui, par définition, sera bien souvent « la première victime de la guerre » pour reprendre une citation d'un autre chef militaire⁹.

Etat des lieux en France : une gestion de crise pilotée de manière centralisée par l'Etat, mais une préparation des acteurs à améliorer

⁸ Dwight D. Eisenhower, commandant en chef des forces alliées en Europe durant la Seconde Guerre Mondiale et 34^e président des Etats-Unis.

⁹ Helmuth Johann Ludwig, comte von Moltke, chef d'état major des armées allemandes au début de la Première Guerre Mondiale.

L'état des lieux en France fait apparaître de manière indiscutable des points forts au premier rang desquels une structure centralisée et pyramidale de gestion de crise relevant de l'Etat et qui s'appuie sur les préfets de département clairement identifiés comme étant les responsables territoriaux. Cette structure présente également l'avantage d'être identique sur tout le territoire et d'être connue dans ses grandes lignes de l'ensemble des acteurs.

Mais elle souffre, au terme de plusieurs mouvements de décentralisation, de privatisations et de réorganisation des services liés à la RGPP¹⁰ ou à la REATE¹¹, d'un défaut de lisibilité lié à la nouveauté, à la superposition des structures et à l'éclatement des compétences, ainsi que, du point de vue des relations interpersonnelles, d'un turn-over des cadres très rapide.

Enfin, même si elle s'appuie pour les risques industriels sur le principe général de responsabilité première de l'exploitant, la connotation très étatique de la gestion de crise en France a souvent pour corollaire d'une part un cloisonnement trop important entre secteurs public et privé et d'autre part un défaut de préparation des acteurs privés et des collectivités territoriales.

L'étude des systèmes de gestion de crises mis en place dans les pays visités par la mission a souvent fait apparaître des organisations où les intervenants étaient multiples et les responsabilités parfois complexes à appréhender, en particulier dans les Etats à structure fédérale, mais également dans des pays comme la Suède où les principes de chaîne hiérarchique bien établie que nous connaissons laissent davantage la place au partenariat et à la recherche du compromis. Nombreux d'ailleurs ont été nos interlocuteurs à nous dire qu'ils enviaient un système centralisé à la française où les responsabilités et rôles de chacun étaient clairement établis.

En France le responsable de la gestion de crise est le représentant de l'Etat dans le département ; le préfet est en effet responsable de manière générale de l'ordre public et il est le directeur des opérations de secours dès lors que plusieurs communes sont concernées par un événement ou que l'événement en cause dépasse les capacités d'intervention d'une commune ou d'un acteur privé. Il mobilise l'ensemble des moyens publics et privés (services de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics, des opérateurs, etc.) chargés de la mise en œuvre des mesures directes et indirectes nécessaires à la protection générale des personnes, des biens et de l'environnement contre les accidents, les sinistres, les catastrophes ou tout autre événement présentant un risque immédiat ou imminent. Les préfets sont bien identifiés dans ce rôle par l'ensemble des acteurs de la gestion de crise ce qui fait que, pour des crises de dimension locale, le système fonctionne globalement bien. Cette organisation présente par ailleurs l'avantage d'être identique sur l'ensemble du territoire français, ce qui doit permettre aux nouveaux arrivants de se repérer rapidement dans le dispositif.

¹⁰ Revue Générale des Politiques Publiques

¹¹ Réforme de l'Administration Territoriale

Lorsque les crises dépassent le cadre ou les capacités du département, le préfet de zone de défense et de sécurité prend en charge la coordination des opérations et la répartition des moyens zonaux, voire nationaux. Il dispose pour ce faire de prérogatives étendues par des décrets de 2010¹² et il s'appuie sur un état-major interministériel de zone de défense en charge de la planification, de la préparation et de la gestion des crises. Outre que cet échelon zonal est beaucoup moins bien connu que l'échelon préfectoral départemental, y compris des acteurs publics, il repose sur des états majors qui ne disposent pas à ce jour des effectifs suffisants pour fonctionner de manière totalement satisfaisante en matière de planification et qui tendent à n'avoir d'interministériel que le nom, tant ils sont constitués pour l'essentiel de représentants du ministère de l'intérieur.

Enfin, pour les crises d'ampleur nationale, l'outil de gestion de crise est la cellule interministérielle de crise, activée sur décision du Premier ministre et dont il confie la gestion par principe au ministre de l'intérieur pour les crises affectant le territoire national¹³. Il s'agit d'un outil récent datant de la fin des années 2000 et dont le fonctionnement reste encore à stabiliser, mais qui constitue une avancée majeure pour la gestion des crises les plus graves qui sont nécessairement intersectorielles, c'est-à-dire échappant à la compétence d'un seul ministère.

Par ailleurs, la gestion de crise en France s'appuie également sur des moyens nationaux destinés à venir en renfort des capacités territoriales de gestion de crise, soit que celles-ci sont insuffisantes, soit que la crise suppose la mise en œuvre de moyens spécifiques ; on peut citer dans cet ordre d'idées, sans être exhaustif, les flottes de bombardiers d'eau ou d'hélicoptères de la sécurité civile ou encore les stocks de médicaments et produits de santé de l'EPRUS¹⁴. Outre l'appui qu'ils représentent, ces moyens nationaux sont également une manière d'assurer une forme d'égalité des territoires face aux crises.

A contrario de cette forte présence de l'Etat dans la gestion de crise en France qui a pu parfois entraîner des effets pervers de déresponsabilisation, l'implication et la formation des autres acteurs concernés reste assez largement perfectible. Cela vaut aussi bien pour une part importante des collectivités territoriales que pour nombre d'entreprises et acteurs privés.

Les mouvements successifs de décentralisation intervenus depuis le début des années 1980 sont venus élargir les champs de compétence relevant en tout ou partie des collectivités territoriales : c'est le cas en matière de transport, d'hébergement, d'action sociale, de gestion d'infrastructures majeures (ports, aéroports notamment), d'urbanisme, etc. Ces champs de compétence sont susceptibles d'être directement concernés par la survenance d'une crise, soit qu'ils en seront les victimes (impact d'une pandémie sur les services par exemple), soit qu'ils

¹² Décrets 2010-224 et 2010-225 du 4 mars 2010

¹³ La circulaire du Premier ministre du 2 janvier 2012 confie la présidence de la CIC en principe au ministre de l'intérieur pour les crises se déroulant sur le territoire national ou au sein de l'UE, au ministre des affaires étrangères pour les crises se déroulant en dehors du territoire de l'UE.

¹⁴ EPRUS : établissement de préparation et de réponse aux urgences sanitaires

en seront des moyens de gestion (utilisation des infrastructures des collectivités pour reloger des populations déplacées par exemple). Ce constat fait des collectivités des partenaires désormais incontournables pour l'Etat en matière de gestion de crise, et qui, d'autre part, doivent s'engager dans des démarches internes de résilience afin que des pans entiers de services publics dont elles ont la gestion ne soient pas désorganisés en cas de crise.

Les maires, pour beaucoup élus de petites communes, spécificité française¹⁵, disposent dans leur grande majorité de services aux faibles moyens techniques et humains, insuffisamment préparés à la gestion des situations de crise et se retrouvent dans les faits souvent mis en difficulté lorsque la situation se présente réellement. On peut ainsi regretter que les maires, directeurs des opérations de secours de premier niveau, n'aient aucune obligation de formation sur ces compétences régaliennes pour lesquelles leur responsabilité personnelle peut, le cas échéant, être engagée. On constate qu'à peine plus de la moitié des communes qui en ont l'obligation réglementaire ont réalisé leurs plans communaux de sauvegarde¹⁶, qui constituent pourtant un guide d'action pragmatique indispensable en cas de crise ; l'accompagnement par les services de l'Etat peut sur ce point constituer un levier d'amélioration efficace, comme le montre la démarche menée notamment par la préfecture du Bas-Rhin, qui, en rédigeant un PCS-type et en impliquant directement les sous-préfets auprès des communes a permis d'atteindre, à partir de zéro, en trois ans, un très bon taux de réalisation.

Les présidents de conseils généraux et de conseils régionaux, s'ils disposent de services aux moyens humains et techniques plus importants, sont également de manière générale peu sensibilisés à la question de la gestion des crises. En dehors d'initiatives volontaires, les conseils régionaux ou conseils généraux n'ont pas développé de compétences en matière de gestion de crise y compris dans le cas particulier des Services Départementaux d'Incendie et de Secours (SDIS) administrativement rattachés aux conseils généraux mais placés sous l'autorité opérationnelle du Préfet de département. Il est vrai qu'à l'inverse des maires et en dépit de l'importance des services dont ils ont la responsabilité pour la gestion des crises, ils n'ont aucune prérogative en matière de police administrative et ne sont jamais directeur d'une opération de secours. Cela peut même sembler paradoxal pour les présidents de conseils généraux qui sont pourtant les premiers contributeurs des budgets des services départementaux d'incendie et de secours ; en d'autres termes, ils ne sont pas naturellement incités à se préoccuper de ce sujet.

Les acteurs privés sont également souvent, en dehors de grands groupes intervenant dans des secteurs d'activité sensibles par nature et à la dimension internationale, insuffisamment préparés aux situations de crise, aussi bien pour ce qui est de leur organisation interne qu'en matière de partenariat avec le secteur public et de connaissance des acteurs publics. Sur ce

¹⁵ La France compte à elle seule, avec plus de 36.000 communes pour 65 millions d'habitants, 40% des communes de l'Union Européenne ; on peut rajouter à ce chiffre plus de 2.500 établissements publics de coopération intercommunale. A titre de comparaison, l'Allemagne compte 12.200 communes pour 81 millions d'habitants et l'Italie 8.100 pour 61 millions d'habitants.

¹⁶ Les plans communaux de sauvegarde (PCS) recensent les vulnérabilités et les risques sur le territoire concerné, mais également les moyens disponibles et l'organisation à mettre en œuvre pour gérer les crises

dernier point, il va de soi que les efforts doivent provenir des deux cotés.

Ainsi dernièrement le général Garrigues, chef de l'état-major de zone de défense et de sécurité de Paris, s'exprimant à l'issue d'une mission de retour d'expérience sur l'ouragan Sandy ayant affecté la côte Est des Etats-Unis, déclarait que « [en France] là où nous sommes moins forts, c'est dans la relation avec les partenaires privés, comme les banques, les entreprises de transport. [...] Il nous faut développer le partenariat entre secteurs public et privé dans le cadre de la gestion de crise majeure ». Ce partenariat doit être développé en amont de la crise lors de la phase de préparation et de planification qui doit être l'occasion pour les acteurs de se connaître, de prendre en compte les contraintes et impératifs de chacun, comme dans la phase opérationnelle de gestion de la crise.

En effet, contrairement à ce que nous avons pu constater dans d'autres pays au premier rang desquels les Etats-Unis ou encore l'Italie, les acteurs privés ne sont pas naturellement représentés dans les salles de crise françaises en dehors des grands opérateurs pour la plupart issus d'anciennes entreprises ou monopoles publics. De même, un trop grand nombre d'entreprises françaises ne sont pas suffisamment préparées en termes d'organisation interne pour faire face à une crise et à ses conséquences, que la crise ait un point de départ interne à l'entreprise (accident industriel sur un site par exemple) ou externe à celle-ci (conséquences d'une catastrophe ayant lieu à des milliers de kilomètres mais provoquant une rupture de la chaîne d'approvisionnement sur un composant ou une matière première) ; ce constat relève sans doute d'un défaut de prise de conscience des conséquences que peut avoir la crise sur la survie même de l'entité, qu'elle affecte directement les lignes de production ou simplement son image et sa réputation, situation qui peut avoir des effets tout aussi dévastateurs.

Ainsi, pour améliorer la préparation et la gestion des crises en France, à partir de l'organisation efficace dont nous disposons déjà aujourd'hui, il faut, autant que faire se peut, privilégier une approche collaborative, anticipée et partenariale qui permette à toutes les parties prenantes de rentrer dans le jeu.

Comment progresser ensemble ?

Nous avons identifié, au niveau national, plusieurs niveaux de collaboration possibles pouvant être déclinés en allant crescendo. A minima, il importe de se doter de codes communs permettant à chacun de se repérer facilement dans l'organisation de la gestion de crise, comme cela existe dans de nombreux autres pays tels que la Grande-Bretagne ou les Etats-Unis. Dans un deuxième temps, et selon le niveau d'interdépendance des acteurs, il peut être tout à fait pertinent de faire en sorte que les organisations de crise des uns et des autres soient connues et avoir, notamment au travers des exercices, eu l'occasion de partager, de se connaître et d'apprendre à fonctionner ensemble. Par ailleurs, sur certaines zones géographiquement restreintes et soumises à des risques d'ampleur majeure, ou bien sur des thématiques spécifiques, il peut être opportun de mettre en place des espaces de travail

collaboratifs et de partage de l'information. Enfin, au plan européen voire international, des pistes de collaboration renforcée existent également, qu'il s'agisse des Etats ou des grandes entreprises internationales.

1) Se doter d'une vision partagée, de référentiels et de langages communs

Les référentiels et langages communs permettent à chacun, même nouveau venu, de se repérer tout de suite dans une organisation de crise et de savoir qui y fait quoi. Cela est d'autant plus utile si les interlocuteurs se connaissent mal parce qu'ils n'ont jamais coopéré ensemble.

Des codes visuels peuvent ainsi être particulièrement efficaces comme par exemple le port de gilets de couleur – chaque couleur correspondant à un domaine d'action- dans les salles de crise américaines. Il ne faut pas sous-estimer l'utilité d'une telle identification des fonctions des uns et des autres au vu du turn-over des acteurs potentiels de la gestion de crise, ou encore de la nécessité des relèves dans les hypothèses de crises longues qui impliquent que le 2^{ème} ou 3^{ème} représentant d'un service au sein d'une cellule de crise soit d'une part méconnu des autres personnes présentes et que d'autre part il ne soit pas lui-même familier de la structure.

Dans le même ordre d'idée, la mise en place d'une signalétique commune et de codes visuels partagés à l'échelle européenne constituerait certainement un facteur facilitant la coordination dans les situations d'urgence. Une telle signalétique pourrait également être conçue à destination des populations, pour permettre par exemple à tout citoyen européen de repérer immédiatement le niveau de danger dans l'endroit où il se trouve, quel que soit le pays où il se situe.

Au-delà de ces codes visuels, la mise en place d'un vocabulaire et d'un référentiel commun de gestion de crise, définissant notamment le rôle de chacun dans l'organisation est une pratique qui se développe dans de nombreux pays. C'est aux Etats-Unis que nous avons vu le système le plus abouti et surtout le mieux partagé par l'ensemble des acteurs privés et publics que nous avons rencontrés, le National Incident Management System. C'est sans doute aussi dans ce pays que le besoin d'une telle organisation se faisait le plus sentir du fait de sa structure fédérale et de la forte implication du secteur privé dans la gestion de crise (entreprises, ONG, secteurs caritatif et associatif en général) entraînant de fait une multiplicité d'acteurs.

Focus sur le National Incident Management System (NIMS) aux Etats-Unis.

Le NIMS découle d'une directive présidentielle de 2003. C'est la doctrine de gestion des urgences utilisée pour coordonner la planification, la gestion des crises et la réponse des secteurs public (Etat fédéral, états, comtés, villes) et privé (dont ONG et secteur caritatif). Il s'agit d'une approche globale et nationale pour la gestion des incidents de toute nature (attentats, catastrophes naturelles ou industrielles), qui s'applique à tous les niveaux de compétence et dans toutes les disciplines fonctionnelles, qui permet aux acteurs de travailler

ensemble pour prévenir, protéger, faire face aux incidents.

La directive présidentielle de 2003 exige que tous les organismes fédéraux adoptent le NIMS pour la gestion des crises ainsi que, pour les programmes de prévention et de préparation.

C'est d'ailleurs une condition d'obtention des subventions et du soutien du gouvernement fédéral depuis 2005.

Les principes du National Incident Management System sont les suivants :

- Une approche standardisée pour la gestion des crises, évolutive et flexible (applicable à tout type d'incident), avec une terminologie, des structures organisationnelles et des procédures communes.
- Le renforcement de la coopération et de l'interopérabilité entre les intervenants, afin d'assurer que les différents acteurs sont en mesure de communiquer en utilisant un langage simple et des systèmes interopérables, notamment en matière de transmission des données.
- La coordination efficace des ressources entre les administrations, secteur privé et

ONG : la gestion efficace des incidents requiert un système d'identification des ressources disponibles pour permettre un accès rapide et facile à celles-ci. La gestion des ressources dans le NIMS comprend des accords d'aide mutuelle, l'utilisation de ressources fédérales, des états, des comtés, des municipalités et des protocoles de mobilisation des ressources.

- L'intégration des meilleures pratiques et des leçons de l'expérience : le NIMS englobe un cycle continu de planification, d'organisation, de formation, d'équipement, d'exercice, d'évaluation et de prise de mesures correctives.

L'Incident Command System : il s'agit du cadre interdisciplinaire de commandement et de procédures pour le management des crises. Ses principes et objectifs sont de permettre à des personnels provenant d'une grande variété d'organisations publiques ou privées d'avoir un cadre commun et connu de gestion de crise en s'insérant dans une organisation dont l'organigramme type et les modes de fonctionnement sont connus à l'avance :



On peut également citer l'organisation type de crise au Royaume Uni, basée autour d'un concept simple et pragmatique du « Gold – Silver - Bronze » partagé par toutes les organisations publiques ou privées du pays. Le niveau Bronze représente la strate opérationnelle, le niveau Silver la strate tactique et enfin le niveau Gold la strate stratégique.

Une approche similaire est tout à fait envisageable en France, d'autant que l'on ne part pas de rien en la matière avec, nous l'avons vu supra, un système de gestion de crise qui est globalement connu de l'ensemble des acteurs en ce qu'il est placé sous la responsabilité du préfet, ainsi qu'un système de planification et de préparation des crises de sécurité civile dont au moins l'appellation est connue puisqu'il s'agit d'ORSEC¹⁷. Mais ni ce système de gestion de crise, ni ce système de planification ne permettent en l'état une approche globale, en étant essentiellement construits autour des crises de sécurité civile et du secours, alors que le NIMS est destiné à couvrir l'ensemble des situations, qu'elles soient d'origine anthropique ou naturelle, volontaire ou non. L'objectif pourrait donc être de définir une organisation de gestion de crise et un système de planification qui permettent une telle approche globale.

Vers une organisation territoriale de gestion de crise globale

Si le préfet est aujourd'hui clairement le responsable dans le département de la gestion des crises, la formalisation de l'organisation de gestion de crise elle même n'est clairement établie que pour les crises à dominante secours, pour lesquelles existent un échelon de direction (le préfet, directeur des opérations de secours ; il fixe les grandes orientations et les priorités, il mobilise l'ensemble des moyens publics et privés nécessaires) et un échelon de commandement (le directeur départemental des services d'incendie et de secours, commandant des opérations de secours ; il met en œuvre l'ensemble des moyens mobilisés). Le préfet s'appuie sur un centre opérationnel départemental (COD) où se retrouvent les services de l'Etat concernés et, en tant que de besoin, les représentants des collectivités territoriales, les opérateurs, voire certains acteurs privés. Le commandant des opérations de secours s'appuie quant à lui sur son poste de commandement.

Une telle formalisation de l'organisation n'existe que pour les opérations de secours ; les crises qui relèveraient d'un autre domaine (crises de sécurité publique, crises de santé publique, crises routière, etc.), si elles sont pareillement placées sous la direction du préfet, ne s'appuient pas pour leur gestion sur un système comparable qui distingue un échelon de direction de niveau stratégique et un échelon de commandement de niveau opérationnel, ainsi qu'une organisation type connue de l'ensemble des intervenants avec un COD et un PCO.

La mise en place d'une organisation territoriale de gestion de crise à vocation globale s'appuyant sur le modèle existant pour le secours est aujourd'hui une mesure simple à mettre en œuvre, que l'ensemble des acteurs pourra s'approprier rapidement et qui pourra dès lors faire l'objet d'une diffusion large à l'image du NIMS.

¹⁷ ORSEC : rebaptisé Organisation de la Réponse de Sécurité Civile par la circulaire DDSC du 29 décembre 2006, après que cet acronyme ait signifié avant « Organisation des Secours »

Cette organisation territoriale à l'échelle du département devra avoir son pendant à l'échelon zonal avec là aussi une nécessaire formalisation du dispositif de gestion de crise du préfet de zone de défense et de sécurité lui permettant d'assurer, pour tout le spectre des crises, son rôle de coordination de l'action des départements et de répartition des moyens zonaux et nationaux sollicités en renfort. Cette structuration du niveau zonal est d'autant plus importante que toute crise majeure aura aujourd'hui des conséquences qui dépasseront le cadre départemental et que personne ne pourrait comprendre qu'il n'y ait pas, d'une part, une coordination de la réponse à la crise et d'autre part une répartition des moyens entre les départements concernés. Comment imaginer, par exemple, face à un même risque sanitaire, des réponses différentes d'un département à l'autre : ouverture des écoles dans l'un, fermeture dans l'autre ou encore une réponse non coordonnée face à un incident nucléaire majeur ? Le développement des prérogatives du préfet de zone de défense et de sécurité tel qu'il découle par ailleurs des décrets du 4 mars 2010 est également le moyen pour le niveau national, en gestion de crise, de s'adresser à 7 préfets de zone pour la remontée d'informations comme pour la diffusion d'instructions, et non plus à 101 préfets de départements ; la crise des hydrocarbures de la fin de l'année 2010 a été la première occasion de tester (et de valider) ce dispositif dans lequel les interlocuteurs directs du niveau national sont les préfets de zone de défense et de sécurité.

Vers un système de planification à vocation globale

Le pendant d'un système d'organisation de gestion de crise à vocation globale est la mise en place d'un système de planification à vocation pareillement globale. Là aussi ce système pourra s'appuyer sur l'existant, en l'occurrence le dispositif ORSEC.

Ce dernier est sans doute en France le dispositif le plus abouti et le plus connu en matière de planification ; il est établi à partir d'un recensement des risques, il s'appuie sur un réseau des acteurs concernés destiné à développer une culture opérationnelle partagée, et il est placé sous l'autorité d'un préfet (de département, de zone ou maritime). Articulé autour d'une philosophie de « boîte à outils », il est mis en œuvre de manière flexible, en fonction des besoins de la crise, en partant de l'idée que, en fonction de l'importance de la crise, il n'est pas forcément utile de prendre un marteau pour écraser une mouche.

Fondamentalement cantonné au champ du secours, conformément à sa vocation originelle et à la loi de modernisation de sécurité civile de 2004 (LMSC), le dispositif ORSEC tend depuis quelques années à aller plus loin, au risque d'empiéter sur des domaines qui ne sont plus strictement les siens. Cette tendance s'est notamment illustrée par la rédaction du décret d'application de la LMSC¹⁸ qui a introduit comme fondement du dispositif ORSEC la notion beaucoup plus large de « protection générale des populations » en remplacement de la notion plus restrictive de « protection des personnes (...) contre les accidents, les sinistres et les catastrophes ». De cette évolution découle l'inclusion de plus en plus fréquente dans le dispositif ORSEC de champs ne relevant pas exclusivement du secours.

¹⁸ Décret 2005-1157 du 13 septembre 2005

Cette évolution du dispositif ORSEC, si elle est contestable au regard des textes existants, n'en répond pas moins à un véritable besoin, celui de disposer d'une organisation territoriale de planification et de gestion de crise capable de faire face à tous types d'évènements ; cette organisation existe désormais au niveau national avec la cellule interministérielle de crise activée sur décision du Premier ministre en cas de crise majeure, il est logique qu'elle trouve sa déclinaison au niveau territorial.

La proposition est donc, sur la base du dispositif ORSEC existant dans les départements et dans les zones, en conservant l'acronyme parce qu'il est celui que se sont appropriés le plus grand nombre d'acteurs (mais qui pourrait alors signifier Organisation de la Réponse de SECurité) et parce que ce dispositif est parfaitement compatible avec l'organisation territoriale de gestion de crise décrite supra, de modifier la loi pour que le champ ORSEC recouvre l'ensemble du spectre des crises. Ainsi, chaque planification nouvelle (exemples : plan nucléaire, plan pandémie, plan NRBC, ...) pourra, à l'occasion de sa déclinaison dans les zones et départements, en constituer un volet supplémentaire et non une planification distincte répondant à une logique que les acteurs doivent se réapproprier et contenant des dispositions déjà contenues dans ORSEC. Cette approche globale doit également intégrer, ou à minima tenir compte, des Plans Particuliers d'Intervention (PPI), des Plans de Prévention des Risques Technologiques (PPRT) ou Naturels (PPRN) établis dans une logique d'aménagement maîtrisé du territoire.

Cette proposition rejoint l'idée générale qu'il faut mettre en place un système global de planification et de gestion des crises, capable de faire face à tous les types de crise, plutôt que de vouloir vainement et avec toujours un temps de retard planifier par type de risque en multipliant et en empilant les dispositifs.

2) Se connaître et se préparer avant la crise pour créer de la confiance, au travers des exercices et de la formation

« Plans are nothing, planning is everything ». Se préparer à la crise est essentiel, ce qui implique de se préparer au sein de sa propre organisation, mais aussi de se connaître et de promouvoir à chaque fois que cela est possible les échanges entre les différents acteurs de la gestion de crise : services de l'Etat, collectivités territoriales et secteur privé. Ces échanges peuvent se faire au travers de formations, d'exercices, de travaux de planification, le tout sur l'idée que « quand la crise est là, il est trop tard pour échanger les cartes de visites » et dans l'objectif de créer des liens de confiance.

Or, le degré de confiance au sein d'une cellule de crise mais aussi entre les différents acteurs d'une crise ainsi qu'entre le public et les organisations est un point clé de la gestion de la crise. Ces relations de confiance et de proximité doivent s'organiser en « temps de paix », avant que la crise n'éclate.

Cette recherche de confiance entre acteurs, c'est en Suède que nous avons pu en trouver l'illustration la plus forte, où coopération, confiance, consensus et transparence sont des mots clés. Pour fonctionner correctement, ce modèle nécessite en permanence une forte coordination entre les différents acteurs, un dialogue permanent, une aptitude à dépasser les clivages au profit de l'intérêt général et d'une solution équilibrée. Ce modèle fonctionne sur la base de la culture du consensus, mode de décision naturellement ancré dans la mentalité des suédois.

Le modèle suédois du consensus

La Suède est par excellence le pays du dialogue et du consensus où le pilotage des affaires publiques est assuré par un système hybride original :

- Les administrations centrales des ministères, structures légères qui regroupent quelques centaines, voire quelques dizaines d'employés et dont l'un des rôles fondamentaux est la définition d'une ligne politique stratégique et de la vision de long terme.
- Les agences publiques, plus nombreuses et plus importantes, qui sont en charge de la mise en œuvre concrète et de la conduite opérationnelle des politiques nationales. Elles sont rattachées à un ministère mais ont une véritable autonomie d'actions. La relation avec la tutelle s'exprime par la définition d'un contrat d'objectifs pluriannuels et d'un budget propre.

La compétence de la gestion de crise dans toutes ses dimensions (planification, formation, prévention, cellule de crise, retour d'expérience, coopération internationale...) est assurée par une agence unique : la Swedish Civil Contingencies Agency « Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskap » appelée MSB.

La MSB, composée de 850 agents, est l'entité qui coordonne, planifie, évalue le système de gestion de crise suédois. A l'instar du fonctionnement des autres agences publiques, elle n'a pas de lien hiérarchique avec les entités intervenantes y compris en situation de crise où plusieurs dizaines d'agences publiques peuvent être impliquées (Secours d'urgence, Police Transports, Energie, Santé Publique, Agriculture, Protection de l'Environnement, ...). Les décisions sont prises à partir d'un travail de coopération, d'écoute, d'échanges reposant sur un réseau interpersonnel d'acteurs ayant l'habitude de travailler ensemble et de se faire pleinement confiance.

Enfin, le système suédois repose également sur les principes fortement affirmés de responsabilité et de subsidiarité entre les trois principaux échelons de gouvernance publique que sont la Commune (ou Groupement de Communes), la Région et l'Etat. Cette dernière valeur est importante en Suède, les collectivités locales ayant une autonomie de décision et d'actions garantie par la Constitution. Une crise est donc traitée au niveau le plus proche de son épiscentre, une autorité de niveau supérieur ne pourra « reprendre la main » que si la

crise déborde du périmètre géographique ou de la compétence de la collectivité de premier niveau.

L'efficiencia de ce modèle repose également sur la connaissance interpersonnelle des individus et la confiance. C'est un maître mot que nous avons constamment entendu lors de nos entretiens dans ce pays. Cela se traduit par l'existence de réseaux formels ou informels qui s'écoulent, se comprennent mutuellement et ont une forte habitude à fonctionner ensemble. Cela explique également l'importance attachée aux exercices de crises qui, au delà de tester le fonctionnement des procédures, permettent à des communautés de se connaître et in fine de gagner en capacité à construire du consensus. Comme l'ont souvent souligné nos interlocuteurs, la Suède est un petit pays : ce qui peut paraître comme une faiblesse devient une opportunité dans le sens où la proximité, aidée par ailleurs par un faible turn-over des décideurs, permet aux organisations de se construire un vécu commun, de se faire confiance et de naturellement se coordonner.

D'évidence, au regard de la taille et de la population respectives de nos pays, sans parler de nos cultures, tout ce que nous avons vu en Suède ne peut être dupliqué en France. Toutefois, notamment au travers des exercices et des formations, des marges de progression existent afin de renforcer la connaissance mutuelle des acteurs, de leurs enjeux et de leurs modes de fonctionnement, leur préparation à la crise et in fine la confiance mutuelle.

Des exercices qui associent services de l'Etat, collectivités territoriales et acteurs privés

Les exercices de crise sont essentiels pour former les décideurs et les responsables, à condition que ceux qui seront aux commandes de la gestion de vraies crises soient également ceux qui jouent les exercices ; cette participation des « bons acteurs » aux exercices ne peut être obtenue que si leur sensibilisation à l'importance de la gestion de crise a pu être effectuée en amont. Aujourd'hui, la plupart des exercices, du niveau départemental au niveau national, se jouent avec les échelons administratifs ou les niveaux N-1 ; ainsi au niveau départemental on constate que la plupart sont joués par les chefs de SIDPC¹⁹ ou par les directeurs de cabinet et non par les préfets, de même qu'au niveau national les ministères sont représentés en cellule interministérielle de crise par les services des hauts fonctionnaires de défense et de sécurité et non par les cabinets ministériels ou le ministre. Or ce sont bien les décideurs, privés comme publics, qui doivent être mis en situation de gérer la crise afin d'une part de s'approprier l'environnement de la salle de crise et d'autre part d'être mis en situation de prendre des décisions dans des circonstances plus ou moins complexes. Leur présence et leur participation aux exercices sera par ailleurs un marqueur fort de leur implication ou non dans la gestion des crises, notamment vis-à-vis de leurs propres services.

¹⁹ SIDPC : service interministériel de défense et de protection civile

Par ailleurs, les exercices sont souvent trop dans le test des procédures et pas assez dans le test des ressources humaines. Il faut sortir de la seule logique "exercice de crise = vérification de la procédure" pour que l'exercice soit aussi l'occasion de mettre dans des conditions proches du réel les gestionnaires de la crise. Ce sont donc bien les vrais acteurs de la crise qui doivent être présents lors des exercices et non simplement leurs services.

Il s'agit également d'éviter que les exercices de crises se jouent en circuit fermé : il ne faut pas que celui qui joue l'exercice soit celui qui en a bâti le scénario, qui en a établi le plan de gestion de crise qui va être utilisé et qui évaluera in fine l'ensemble du système. L'une des solutions est l'appel à des ressources externes pour construire les scénarios d'exercice de crise mais aussi pour évaluer de manière objective les résultats et les actions d'amélioration à entreprendre.

Les exercices doivent également être des occasions privilégiées d'associer l'ensemble des acteurs d'une vraie crise, aussi bien lors de la conception du scénario afin que chacun puisse s'assurer qu'il pourra introduire dans le jeu des phases lui permettant de tester ses procédures, qu'au moment de l'exercice lui-même et de son retour d'expérience.

Réaliser des exercices qui répondent aux exigences listées ci-dessus est clairement un investissement lourd en termes de préparation, voire de budget. C'est pourquoi, en alternance avec des exercices de grande ampleur, il faut également des exercices courts « sur table », permettant de tester certaines fonctionnalités d'un plan de gestion de crise ou certains aspects de la prise de décision avec un public plus réduit, sur un temps plus succinct.

Le comportement humain en cellule de crise :

L'un des facteurs déterminants du succès ou de l'échec d'une gestion de crise, au-delà de la nécessité de développer des procédures, des organisations et des liens de confiance, repose sur les capacités personnelles des décideurs à gérer les crises et en premier lieu les cellules de crise qu'ils dirigent.

Au-delà de leur positionnement hiérarchique, ils doivent être en capacité, dans un contexte où dominent l'incertitude, l'urgence, la pression médiatique, de donner à des acteurs venant d'horizons très divers, chacun ayant sa propre vision de la crise, une vision partagée de la situation, une dynamique fédératrice et un sens à l'action. La question du leadership en situation de crise est alors essentielle, sur la base de facteurs humains que sont l'autorité naturelle, les qualités d'écoute et d'ouverture, les capacités de résistance psychiques et physiques, ou encore la légitimité.

Ces différents points font l'objet d'un programme original de recherche sur les ORganisations éPHEmères (ORPHE) que sont les salles de crise, impliquant l'Institut National des Hautes Etudes de la Sécurité et de la Justice (INHESJ) et l'Université de LAVAL- Canada²⁰ ; l'un des axes des travaux porte sur la nécessité de parvenir à une image

²⁰ ORPHE : programme de recherche sur 3 ans, lancé en 2011 par l'INHESJ, sous la conduite notamment de Carole DAUTUN, et l'Université de Laval-Canada, sous la conduite du professeur Christophe ROUX DUFFORT

partagée de la crise par les différents acteurs, qui contribuera à mieux comprendre ce qui est en train de se dérouler mais aussi diminuera le degré d'incertitude. Elle réduira également les émotions négatives (stress, peur...) qui comme toutes émotions, sont contagieuses, peuvent induire des biais de perception et enrayer la prise de décision. La communication interpersonnelle en cellule de crise est donc fondamentale. Le responsable de crise doit savoir organiser la circulation de l'information mais aussi provoquer des temps de partage et d'analyse collective.

Développer les formations et les sensibilisations à la gestion de crises

Ces actions de formation et de sensibilisation doivent s'adresser aux fonctionnaires de l'Etat, aux élus des collectivités territoriales et à leurs services, aux gestionnaires de crise des entreprises privées.

S'agissant des fonctionnaires de l'Etat, principalement les préfets, leurs directeurs de cabinet et leurs collaborateurs concernés (personnels des SIDPC, personnels des EMIZDS²¹), l'enjeu est de parvenir à la mise en place d'un véritable cursus de formation et de maintien en compétence. Des progrès sensibles ont d'ores et déjà été réalisés au cours des dernières années, ils doivent être poursuivis en partant de l'idée que les préfets ou les directeurs de cabinet ne sont pas, au seul motif qu'ils occupent la fonction qui est la leur, des gestionnaires de crise innés. L'accent pourra utilement porter, au vu des formations actuelles, sur les facteurs humains qui peuvent influencer positivement ou négativement sur la gestion d'une crise. L'un des enjeux également au niveau central, doit être la capacité à identifier des viviers de personnels ressource capables de permettre le renforcement des structures nationales ou territoriales en cas de crises longues et / ou complexes, au-delà des seules missions d'appui de sécurité civile (MASC) déjà existantes, pour embrasser l'ensemble du spectre des crises.

S'agissant des collectivités territoriales, le premier enjeu est sans doute de parvenir à sensibiliser les élus à la nécessité de se préparer à faire face aux crises en leur faisant prendre conscience que leur gestion n'est pas l'apanage des seules structures étatiques au vu de leurs responsabilités légales ou des transferts de compétences dont ils ont bénéficié au terme des divers mouvements de décentralisation survenus au cours des dernières années. Ils doivent aujourd'hui, au même titre que tout responsable d'un service privé ou public, se préparer à faire face à une crise qui soit les affecterait, soit pour laquelle ils seraient appelés à intervenir en tant qu'acteurs. Les leviers susceptibles d'inciter les collectivités à s'impliquer dans ces démarches peuvent être financiers (niveau des primes d'assurance et taux d'intérêts des prêts qui peuvent être négociés en tenant compte du niveau de résilience de la collectivité, voire de son niveau de certification), pénaux (possible mise en jeu de la responsabilité pénale des élus pour des risques mal évalués, des ruptures de services à la population, etc.), politique (prise en compte de la gestion d'une crise lors des échéances électorales) et pourraient également relever d'incitations de l'Etat (ajustement des dotations publiques ou des subventions).

²¹ EMIZ : état major interministériel de zone de défense et de sécurité.

Derrière l'enjeu de la sensibilisation des élus, se trouve celui de la formation de leurs services à la gestion des crises et celui de la mise en place d'organisations (en premier lieu respect de des obligations réglementaires associées au Plan Communal de Sauvegarde, plans de continuité par exemple) et de structures (salles de crise, moyens de communication résilients par exemple) pour y faire face. Plusieurs pistes existent pour promouvoir ces actions :

- la poursuite et le développement des aides de l'Etat à la démarche de rédaction des plans communaux de sauvegarde par les communes, notamment dans les zones où ils sont obligatoires et où des incitations financières pourraient même être envisagées,
- le développement de cette démarche pour l'étendre aux départements et aux régions en allant au-delà d'une simple démarche de plan de continuité (cf infra l'exemple de la démarche entreprise dans le Loiret),

Focus sur la démarche du Conseil Général du LOIRET : c'est l'un des départements qui a élaboré la démarche de préparation à la gestion de crise la plus aboutie, avec une approche tous risques, le développement d'une vraie capacité de résilience et la volonté d'insérer ses démarches dans les dispositifs de gestion de crise de l'Etat.

En cas de crise, un cadre représente le conseil général au COD et la cellule de crise du CG est activée. Le département s'est également équipé d'un système autonome de transmission radio, destiné notamment à se substituer aux réseaux téléphoniques classiques en cas de rupture, en partie financé par l'Europe.

Le plan de continuité d'activité, élaboré à partir du risque inondation, a pour objectif de maintenir le service à la population au meilleur niveau en tenant compte de l'absence d'un grand nombre d'agents :

- en hiérarchisant les missions fondamentales,
- avec des fiches réflexes définissant les missions de chacun : elles ont été élaborées à partir du recensement des compétences des agents (compétences professionnelles, voire autres compétences détenues par les agents) et déterminent les missions devant être assurées par les services.
- avec des plans de mise en sécurité des sites vulnérables (mesures à prendre pour mettre en sécurité tel ou tel site appartenant au conseil général : collège, bâtiment administratif, caserne des pompiers, ... ce qui a supposé au préalable un diagnostic pour chaque bâtiment) et donc le recensement des sites qui resteraient utilisables ou non en fonction de l'importance de la crue,
- un plan de réaffectation basé sur la disponibilité des sites, la disponibilité de l'agent (au regard de sa vulnérabilité personnelle : son domicile est-il situé dans une zone accessible ou non, et au regard de sa vulnérabilité professionnelle : son lieu de travail est-il accessible ou non), les compétences des agents, et qui à partir de là définit quelles sont les missions et lieu d'emploi de chacun.

Au-delà des utilisations classiques, l'outil cartographique développé par le conseil général

a également intégré les bases de données du service ressources humaines. Il permet ainsi de visualiser en cas d'inondation les zones accessibles, les sites du conseil général accessibles et les agents qui peuvent s'y rendre ou non. Exemple : une crue centennale de la Loire couperait le département en deux. Un site peut être hors d'eau au nord du fleuve, mais un agent qui y travaille habituellement peut habiter au sud et ne pourra donc le rejoindre. Il est donc affecté sur un autre site et inversement.

Les données de cet outil cartographique sont également mises à disposition des opérateurs. Exemple : à partir des modélisations existantes, une cartographie permet de savoir quel est le niveau d'eau en cas de crue à un endroit donné, où un opérateur aurait une intervention à effectuer (couper une canalisation de gaz, rétablir une ligne électrique, ...).

En cas de crue majeure, 45.000 personnes devraient être évacuées d'Orléans et 80.000 à l'échelle du département. Le conseil général a donc préparé un recensement de tous les sites dont il est gestionnaire et pouvant servir de lieux d'hébergement (collèges essentiellement), incluant leurs capacités d'accueil, les publics susceptibles d'y être accueillis, les dessertes possibles, et leur organisation en cas de crise (pré-affectation des espaces entre hébergement, restauration, soins, sanitaires, accueil administratif, etc.) et les personnels qui y seront affectés (croisement avec le plan de réaffectation ci-dessus mentionné).

Les conditions pour réussir :

- une prise de conscience des élus (qui peut s'appuyer sur la notion de service public, mais aussi sur les enjeux de responsabilité)
- une action de sensibilisation de la part des services de l'Etat.

- une obligation de formation (ou du moins une sensibilisation) à la gestion de crise pour les élus nouvellement en place ; le sénat a adopté en première lecture le 13 janvier 2013 une proposition de loi modifiant le code général des collectivités territoriales visant à instituer une formation obligatoire dans la première année de mandat des nouveaux élus ayant reçu une délégation. Cette disposition, si elle est définitivement adoptée par le Parlement, pourrait servir de base à cette formation à la gestion de crise pour les maires et les élus dont la délégation couvre ce champ. Aux Etats-Unis par exemple, les nouveaux maires, les nouveaux gouverneurs et leurs principaux collaborateurs doivent d'ores et déjà suivre une formation à la gestion de crise lors de leur prise de fonctions (cf infra).

Focus sur la formation des nouveaux élus aux Etats-Unis : les nouveaux maires et gouverneurs sont formés dans les mois suivants leur prise de fonction par environ 200 instituts en lien avec la FEMA²² qui valide les contenus des formations. L'objet est une mise en perspective pour ces élus de leur rôle en cas de crise, une présentation du NIMS (cf

²² FEMA : Federal Emergency Management Agency

supra) et des simulations de crise.

Par ailleurs, chaque département dans le gouvernement fédéral a une formation officielle pour ses nouveaux dirigeants. Les fonctionnaires responsables de la crise expliquent aux nouveaux (notamment à l'occasion des changements de gouvernement) le processus de la prise de décision.

Enfin, un système de soutien peut être mis en place à partir de personnes expérimentées. Quand une crise se déroule, un collègue de même niveau assiste le dirigeant impliqué, ce qui permet d'appliquer les retours d'expérience du passé.

Les formations et sensibilisations des élus en France, au vu du grand nombre de collectivités, devraient concerner prioritairement les régions, les départements, et les grandes communes, mais sans exclure les petites pour autant, leurs maires ayant les mêmes responsabilités, à défaut d'avoir les mêmes moyens.

Pour ces dernières, le problème de leur nombre et celui de leur taille et donc de la capacité de leurs services (une commune sur deux a moins de 400 habitants en France, une sur quatre en a moins de 200), pose plusieurs questions:

- celle du seuil en nombre d'habitants à partir duquel il existerait une obligation de formation (à partir de 3.500 habitants par exemple) que l'on distinguerait de l'obligation de sensibilisation pour les maires des plus petites communes,
- celle de l'intercommunalité avec l'opportunité ou non de s'adresser aux EPCI²³ sachant qu'ils n'existent pas partout, qu'ils n'ont pas tous les mêmes prérogatives et qu'ils n'ont en tout état de cause pas de compétence de police administrative,
- celle d'un transfert à l'Etat de certaines compétences, à l'instar de ce qui se fait en matière d'urbanisme pour les communes n'ayant pas de service dédié. Sur ce dernier point, l'idée de confier aux services de l'Etat la réalisation des plans communaux de sauvegarde, au-moins là où ils sont obligatoires, est intéressante, si ce n'est qu'elle n'est réalisable qu'à la condition de renforcer les SIDPC.

Au plan de la mise en œuvre des formations et des sensibilisations, elles doivent être dispensées par des organismes privés au vu du nombre d'intervenants à former, mais à partir de référentiels approuvés au niveau central, à l'instar de la pratique observée aux Etats-Unis. Elles pourraient également être dispensées grâce à l'appui de volontaires (voir chapitre sur l'implication de la société civile sur ce point).

²³ EPCI : établissement public de coopération intercommunale

- Une possibilité légale donnée aux petites communes de déléguer et de transférer à une collectivité de taille plus importante (intercommunalité, conseil général...) une partie des responsabilités du maire en matière de prévention, d'information et de préparation à la crise. Cette possibilité doit être rigoureusement encadrée afin de ne pas retirer au maire son rôle indispensable d'acteur de proximité et sa connaissance précise du terrain pour accompagner les secours. Cette possibilité permettrait de mutualiser les moyens et les ressources, de capitaliser le savoir et les compétences et de standardiser les organisations ; elle peut s'exercer en particulier dans le cadre de plans intercommunaux de sauvegarde (PICS). Elle pourra là aussi être encouragée via des leviers financiers ou réglementaires et permettrait ainsi d'atténuer l'exception française des 36 000 communes.

S'agissant du secteur privé, le besoin de formation et de préparation existe également dans des termes assez proches de ce que nous avons vu pour les collectivités territoriales et les services de l'Etat. Trois propositions peuvent donc être mises en œuvre pour faire progresser la situation :

- réfléchir à une obligation de formation ou a minima de sensibilisation des cadres des entreprises œuvrant dans les secteurs définis comme étant des activités d'importance vitale (SAIV²⁴), et dans une plus large mesure, ceux des entreprises soumises à des risques majeurs connus, incluant une présentation des structures et de l'organisation de gestion de crise publiques.
- développer une démarche incitative de la part de l'Etat à l'égard des entreprises pour élaborer des plans de continuité d'activité ; cette démarche découle d'ores et déjà de la norme ISO 22301 sur la continuité d'activité, elle doit cependant être également portée par les pouvoirs publics. Il s'agit là aussi d'être en mesure de démontrer aux dirigeants d'entreprises que les crises, qu'elles soient internes ou externes à ces dernières, peuvent remettre en cause leur existence même.
- Développer des cursus de formation permettant aux cadres du public et du privé de se côtoyer avec toujours l'objectif final de se connaître et de créer de la confiance.

La mise en œuvre d'un programme de formation et d'exercices destiné à l'ensemble des acteurs publics et privés de la gestion de crise, au surplus s'il est réalisé en mettant en commun les cadres issus de ces deux secteurs, et s'il s'appuie sur une organisation de gestion de crise connue de tous et un système de planification global, débouchera de fait sur la mise en place d'outils communs : espaces de travail collaboratifs, bases de données, réseaux d'échanges d'informations. Cette troisième étape découlera logiquement des deux premières qui auront contribué à la sensibilisation des acteurs ainsi qu'au développement d'une culture commune de la gestion de crise.

²⁴ Le décret du 23 février 2006 définit les SAIV comme « un ensemble d'activités, essentielles et difficilement substituables ou remplaçables, concourant à un même objectif ou visant à produire et à distribuer des biens ou des services indispensables ». Ces infrastructures critiques doivent être protégées contre toute menace, notamment celles à caractère terroriste

3) Mettre en place des outils pour progresser ensemble : espaces de travail collaboratifs, bases de données, réseaux d'échanges d'informations

Une fois les décideurs sensibilisés à la nécessité de se préparer à faire face à des crises et en mesure de s'appuyer sur des organisations de gestion de crise connues, l'étape suivante doit être le développement d'outils intégrés et partagés.

Nous avons pu observer à l'occasion de nos déplacements plusieurs exemples de mise en œuvre de tels outils permettant soit de mieux partager les ressources des différents acteurs, soit de partager l'information le plus en amont possible afin de faire en sorte qu'un incident touchant l'un des acteurs ne devienne pas une crise touchant l'ensemble d'un secteur.

Développer des outils permettant une meilleure mise en commun des ressources

Au cours de nos entretiens aux Etats-Unis, deux exemples d'outils collaboratifs permettant l'échange de données en vue de mieux partager les ressources ont particulièrement attiré notre attention : celui du Louisiana Business Emergency Operation Center (LABEOC) destiné aux échanges entre acteurs publics et entreprises et celui du Voluntary Organizations Active in Disaster (VOAD) destiné aux échanges entre acteurs publics et secteur associatif.

Le LABEOC : créé après l'ouragan Gustav de 2008, le concept de Business Emergency Operation Center est né du constat que les communautés locales dépendaient beaucoup trop des ressources venant d'autres états ou du niveau fédéral, de la persistance de difficultés organisationnelles dans la phase de « 1^{ère} réponse », de retards dans l'approvisionnement des denrées de 1^{ère} nécessité post-catastrophe.

Le BEOC est une plate forme, activée uniquement en situation de crise majeure, de recensement de ressources et de services pour les gestionnaires publics de crise (essentiellement l'Etat de Louisiane via le Governor's Office of Homeland Security and Emergency Preparedness) auprès d'entreprises partenaires publiques ou privées. Le BEOC agit comme une bourse et met en relation, au travers d'un portail dédié, les agences publiques de gestion de crise ayant des besoins de 1^{ère} nécessité (eau, nourriture, médicaments, couvertures, essence...) et les entreprises pouvant fournir, acheminer, distribuer ces denrées. Ce concept s'est développé après Katrina et a donné des résultats probants lors de l'ouragan Isaac. Les partenaires privés du BEOC sont identifiés avant la crise et sont principalement les grands distributeurs (chaîne alimentaire Wall Mart, chaîne de pharmacies Wallgreens, chaînes de restaurants, chaînes d'hôtels, logisticien UPS....) mais aussi les grandes associations de bénévoles.

L'objectif est d'organiser un marché local de l'offre et de la demande d'urgence, de moins dépendre de l'assistance fédérale et d'accélérer le rétablissement du territoire et de l'économie locale.

L'ensemble des partenaires sont aussi utilisés pour compléter les informations sur l'état des lieux et l'état des dégâts ; par exemple, le réseau de livraison UPS peut informer de l'état des routes et du trafic, les magasins indiquent là où l'électricité est présente ou encore l'état des stocks alimentaires.

Le VOAD : la coordination de l'ensemble des intervenants du secteur caritatif, associatif et des organisations non-gouvernementales (ONG) se fait au niveau de la VOAD. Il faut bien avoir conscience, en préalable, que l'importance du secteur caritatif et associatif en général aux Etats-Unis est beaucoup plus grande qu'en France dans la gestion des crises. Clairement, autant la phase de premiers secours relève des acteurs publics, autant la phase de l'immédiat post-crise et de la reconstruction repose largement sur l'intervention de ces associations, même si celles-ci peuvent bénéficier de financements publics pour ce faire.

Le VOAD a pour objet de connaître les besoins et de mettre en relations les capacités préalablement recensées des organisations à y répondre, en lien avec les gestionnaires de la crise. Un représentant du VOAD est d'ailleurs présent en salle de gestion de crise (au niveau de la mairie ou du gouverneur de l'état).

Il existe aujourd'hui un VOAD dans chaque état, ainsi qu'une structure nationale. Depuis sa création en 1970, le mouvement VOAD s'est progressivement élargi pour inclure 108 organisations membres à travers le pays, servant dans les 50 états, 4 territoires et le District de Columbia, guidées par les principes fondamentaux de la «4 C»: la coopération, la communication, la coordination et la collaboration.

Développer des outils permettant d'anticiper les interdépendances

L'intérêt de tels outils est de faire en sorte que des incidents, voire des crises, touchant un opérateur ou un secteur d'activité ne deviennent, par contagion, une crise globale. Ils supposent, pour être mis en place, un degré de confiance suffisant et nécessaire entre les acteurs qui acceptent en effet de mettre en commun un certain nombre de données concernant leur activité et de s'alerter en cas de difficultés.

Le système SUSI à Milan, système unique d'échange d'informations pour les opérateurs d'infrastructures critiques : un accord entre la région Lombardie et les opérateurs d'infrastructures critiques (transport urbain et périurbain, autoroutes, train, énergie, aéroport...) prévoit l'utilisation d'un outil multimédia partagé destiné, à chaque fois que l'une des parties prenantes gère une situation d'urgence ou de crise interne, à en informer les autres. Il s'agit que celles-ci puissent proposer leur aide dans la gestion de la crise, anticiper les effets dominos et collaborer pour gérer au mieux la communication à destination du public. A titre d'exemple, si l'opérateur en charge de l'autoroute desservant notamment l'aéroport observe

une rupture de la circulation, il en informera les autres partenaires afin que le gestionnaire de l'aéroport gère les retards des voyageurs devant partir de Milan ou réoriente ceux quittant l'aéroport, ou que les opérateurs de transports alternatifs renforcent leur offre, et pour coordonner la communication à destination du public.

Dans le cadre de la collaboration née du système SUSI, les partenaires travaillent également sur la définition des scénarios de crise les plus probables afin d'anticiper les réponses qui pourront y être apportées.

A noter que SUSI sert à échanger des informations et n'est pas une salle de crise virtuelle : les crises graves sont gérées par activation de la salle de crise de la protection civile. Mais l'anticipation des effets dominos que permet SUSI doit limiter ou repousser les cas de mise en œuvre de la cellule de crise.

DOMINO, un outil de modélisation des interdépendances développé à Montréal : géré par la sécurité civile de la ville de Montréal et développé par le centre risque et performance (CRP), il permet d'anticiper rapidement les organisations qui seront affectées par la crise affectant l'un d'eux par une cartographie des interdépendances et de mobiliser les intervenants en amont de la crise. L'esprit est le même que celui du système SUSI, même si dans le cadre de DOMINO c'est l'outil informatique qui doit à terme détecter les interdépendances possibles, notamment celles qui ne sont pas évidentes à première vue.

Par exemple, la rupture d'une canalisation d'eau peut affecter la climatisation d'un centre informatique gérant le fonctionnement d'un opérateur de télécommunication, l'arrêt des télécommunications va affecter le dialogue *machines to machines* de milliers de machines, et ainsi de suite.

Là aussi les initiateurs du système insistent sur le fait que les relations clés entre les partenaires et la confiance sont indispensables à son fonctionnement.

La mise en place en France d'outils de partage de l'information, des ressources et d'anticipation des interdépendances doit être recherchée en s'inspirant d'une part des systèmes qui ont montré leur efficacité à l'étranger, mais en s'appuyant également sur ce qui existe d'ores et déjà. En effet, les pouvoirs publics cherchent à structurer les associations intervenant dans le domaine de la sécurité civile au travers des agréments qui leur sont délivrés en fonction de leurs capacités, les DREAL²⁵ recensent les entreprises intervenant dans le domaine du transport et des travaux publics susceptibles d'être sollicitées en cas de crise, une démarche de planification dite RETAP RESEAUX²⁶ est en cours de finalisation en matière de cartographie des interdépendances entre réseaux.

²⁵ Directions Régionales de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement

²⁶ RETAP RESEAUX : rétablissement et approvisionnement d'urgence des réseaux

De même, la force des réglementations transverses (Sécurité des Activités d'Importance Vitale, Plans de Prévention des Risques Technologiques ou Naturels, Plans Particuliers d'Intervention), par l'obligation de dialoguer et d'échanger avec l'ensemble des parties prenantes qui en découle, doit être soulignée et l'Etat doit être vigilant à aller jusqu'au bout de ces démarches collaboratives.

Des progrès restent à accomplir, ils supposent d'une part l'augmentation du degré de confiance entre acteurs qui est le préalable au partage consenti de l'information, ainsi qu'un recours plus important aux nouvelles technologies et à la standardisation des données afin d'assurer leur compatibilité.

4) Développer les collaborations européennes et internationales

Le développement des collaborations européennes et / ou internationales doit être examiné de manière distincte selon qu'il s'agit des Etats ou bien des acteurs privés. En effet, si les objectifs d'une telle collaboration peuvent être les mêmes (recherches d'économies, mutualisations de moyens rares, coordination des actions), le fait que la gestion de crise touche à des domaines relevant des missions régaliennes des Etats est un frein puissant à toute tentative d'intégration qui irait au-delà d'accords de coopération ou d'entraide.

Des pistes de progrès sont toutefois envisageables si l'on ne cherche pas à imposer trop tôt un système intégré aux Etats dans lequel ils perdraient une part de souveraineté, de même que pour les entreprises la mutualisation des moyens rares et donc coûteux répond à des impératifs économiques.

Les pistes d'amélioration en matière de collaboration européenne pour les Etats

La coopération européenne à ce stade est basée sur des dispositifs non contraignants permettant de mettre en relation les besoins d'un Etat touché par une crise et les offres d'aide des autres Etats membres. La France a pu en profiter en particulier à l'occasion de la tempête de décembre 1999. L'organe opérationnel du mécanisme est le centre de suivi et d'information (MIC²⁷) basé à la Commission européenne à Bruxelles. Tout pays peut demander une assistance directement à un Etat membre ou par l'intermédiaire du MIC qui transmet alors immédiatement la demande au réseau des points de contact nationaux. Ces derniers indiquent en retour s'ils sont en mesure de fournir de l'aide. Le MIC compile ensuite les réponses obtenues et le pays concerné sélectionne alors le type d'assistance dont il a besoin et prend contact avec les pays qui la proposent. Le MIC apporte un soutien technique et joue un rôle de centre d'information qui collecte des données et en diffuse des mises à jour régulières à tous les pays participants. Les Etats qui aident l'Etat demandeur peuvent le faire gratuitement, ce

²⁷ Monitoring Information Center

qui est souvent le cas. Depuis 2007, jusqu'à 50% des coûts de transport peuvent être pris en charge par la Commission.

Ce dispositif fonctionne de manière satisfaisante, mais les instances européennes n'ont aucun pouvoir contraignant sur les états membres : elles ne peuvent obliger un état à fournir une aide à un autre, ni intervenir pour diriger les opérations en cours sans accord des Etats fournissant les moyens (dans le cas notamment d'une intervention extérieure au territoire européen). En d'autres termes, à ce stade, l'Union Européenne n'a qu'un rôle de facilitateur. Les freins à une intégration qui permettrait des actions contraignantes sont en effet nombreux : organisations différentes, histoires et habitudes différentes, analyses propres de la situation, dimension régaliennne de la gestion de crise pour ne citer que les principaux.

Les efforts doivent donc viser d'autres objectifs et sujets, qui soient susceptibles de faire l'objet d'un accord de la part des Etats.

Ils doivent notamment porter sur la mise en place de pictogrammes et signalétiques sur les risques qui soient communs à l'ensemble des Etats européens (voire au-delà), mesures qui assureraient une information simple et compréhensible à l'ensemble des populations européennes quel que soit le lieu de résidence (tourisme, migrations) et participeraient à la sensibilisation générale aux risques, notamment dans le cadre de bassins de risques communs à plusieurs Etats. Ce travail peut se faire au sein des instances européennes, comme au sein des instances de normalisation.

Ils doivent également porter sur le développement des coopérations par « bassins de risques » correspondant à des zones géographiques connaissant le même type de risques, là où les solidarités sont plus évidentes à développer du fait qu'un risque soit clairement identifié, partagé et / ou qu'il existe déjà des habitudes de travail en commun. Ces coopérations doivent notamment porter sur l'interopérabilité des moyens de secours et de communication, sur l'alerte des populations de part et d'autre des frontières quand un événement survient, sur la mise en place de structures de gestion de crise communes et enfin sur la pratique d'exercices communs.

Il faut également, lorsque cela est possible, développer les coopérations du niveau technique entre services en charge d'un sujet (exemples : les autorités du nucléaires entre elles, les directions de la santé entre elles, etc.), puis les présenter pour validation au politique une fois que les choses ont suffisamment avancé pour qu'elles ne soient plus politisées. Une telle approche a notamment pu être développée à l'occasion de la pandémie de grippe A H1N1 et a pu déboucher sur des décisions globalement très cohérentes des différents Etats européens en termes de politique de vaccination, puisque seule la Pologne avait pris la décision de ne pas vacciner ses ressortissants.

Mais clairement aujourd'hui, si une catastrophe majeure et brutale devait toucher plusieurs pays de l'Union Européenne telle qu'une pandémie ou un accident sur une installation nucléaire, il est fort probable que l'on assiste à la prise de mesures divergentes d'un Etat à

l'autre (par exemple sur les consignes données aux populations en matière de vaccination, en matière d'alimentation, etc.), ce qui ne manquerait pas d'avoir un effet désastreux en termes de lisibilité, de communication et in fine de confiance du public. On ne manquerait sans doute pas alors de mettre en cause l'Union Européenne, après avoir refusé de lui donner les moyens de coordonner les actions.

Les pistes d'amélioration en matière de collaboration internationale pour les entreprises

La complexification des crises due aux avancées technologiques pousse les entreprises du secteur privé ou public à rechercher également des accords de coopération visant à mutualiser les moyens rares et coûteux d'intervention répondant à des problématiques spécifiques.

C'est ainsi par exemple que les compagnies pétrolières ayant des activités de forage en eaux profondes dans le Golfe du Mexique ont développé des accords de partenariat pour s'entraider en cas d'accident sur l'un des forages, ces derniers, du fait de leur profondeur et des produits extraits, étant de plus en plus complexes à maîtriser.

C'est dans la même optique que le CEA, EDF et Areva ont créé en 1988, le Groupe d'INTERvention Robotique sur Accidents (INTRA) qui a la charge de concevoir, exploiter et maintenir à disposition 24h sur 24h une flotte d'engins robotisés capables d'intervenir, à la place de l'homme, en cas d'accident nucléaire majeur, dans et autour de bâtiments industriels. Il assure aussi la formation permanente de pilotes répartis au sein des installations des entreprises membres. Le Groupe INTRA développe une expertise de l'intervention à distance, en recensant et capitalisant l'expérience des interventions réalisées en cas d'incident, de maintenance exceptionnelle ou d'assainissement démantèlement et est ainsi devenu un pôle de recensement et d'expertise des techniques et engins robotisés mobilisables en cas de crise.

L'industrie chimique européenne a pour sa part mis en place un dispositif pour gérer collectivement les accidents de transports de matières dangereuses, particulièrement intéressant à la fois en termes de partenariat interentreprises, mais également avec les services de secours. Il s'agit du protocole TRANSAID, qui permet d'aider les services de secours en cas d'accidents de transport impliquant des matières dangereuses. L'inscription de l'entreprise au dispositif se fait sur une base volontaire ; elle peut alors apporter son aide à deux niveaux : le conseil (l'industriel sollicité par les services de secours apporte son expertise sur le produit impliqué dans l'accident) et l'intervention (l'industriel intervient directement sur le lieu de l'accident avec des moyens humains et matériels, en complément de ceux des sapeurs-pompiers).

Concrètement, lors d'un accident de transport impliquant des matières dangereuses, les sapeurs-pompiers ont la possibilité de Contacter le centre d'appui TRANSAID le plus proche de l'accident, pour obtenir des informations sur le produit ou les coordonnées d'une entreprise, ou consulter directement la base de données sur le site transaid pour trouver les coordonnées des industriels pouvant les conseiller ou intervenir.

Ce sont enfin les mêmes logiques qui doivent pousser les entreprises présentes sur des zones industrielles identifiées à mutualiser les moyens d'informations réciproques, d'alerte,

de gestion de crise (salle de crise commune au site) et d'intervention (moyens humains et matériels communs).

En conclusion :

Les propositions que nous formulons dans ce chapitre partent du constat qu'il existe en France des bases solides pour la gestion des crises, mais également de vraies pistes de progrès :

- en se dotant d'une vision partagée, de référentiels et de langages communs au travers d'une organisation territoriale de gestion de crise et d'un mode de planification qui permettent d'appréhender tous les types de crises,
- en se connaissant et en se préparant avant la crise pour créer de la confiance, au travers des exercices et de la formation,
- en mettant en place des outils pour progresser ensemble : espaces de travail collaboratifs, bases de données, réseaux d'échanges d'informations,
- en développant les coopérations européennes et internationales, aussi bien au niveau des Etats que des groupes privés.

L'ensemble de ces propositions doivent être sous-tendues par deux idées : créer de la confiance entre les acteurs et mettre en place des systèmes souples et capables de faire face à tous types de crises.

Chapitre II : Mieux impliquer la société civile en développant sa volonté et sa capacité de résistance face aux risques

Le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2008 définit la résilience comme étant *« la volonté et la capacité d'un pays, de la société et des pouvoirs publics à résister aux conséquences d'une agression ou d'une catastrophe majeures, puis à rétablir rapidement leur capacité de fonctionner normalement, ou à tout le moins dans un mode socialement acceptable. Elle concerne non seulement les pouvoirs publics, mais encore les acteurs économiques et la société civile tout entière »*.

Le développement de l'engagement de la société civile dans la résistance aux conséquences d'une catastrophe majeure est clairement l'une des principales marges de progrès dans l'amélioration de la résilience en France. Il s'agit de sortir le citoyen et les entreprises d'une posture passive consistant à laisser aux seules structures publiques la responsabilité de la gestion de la crise pour les replacer comme acteurs de la crise aux côtés des pouvoirs publics. Pour cela, l'action vers la société civile doit porter sur les deux volets de la résilience : la volonté et la capacité de résister aux conséquences d'une catastrophe majeure.

Les pouvoirs publics s'appuient sur une organisation jacobine très centralisée et hiérarchisée qui s'avère très efficace en termes d'usage des moyens affectés en cas de crise. C'est en-dehors de l'administration, dans la société civile auprès des individus et des formes organisées de la société que réside un gisement d'efficacité. Cela est d'autant plus nécessaire pour la préparation aux crises majeures, au cours desquelles les pouvoirs publics seront potentiellement dépassés et les citoyens livrés à eux-mêmes, au moins sur une courte période. « La sécurité civile est l'affaire de tous » est une formule qui doit devenir effective pour d'une part diminuer la vulnérabilité de la société et d'autre part augmenter sa capacité de réponse.

L'une des grandes difficultés est de lutter contre le temps qui passe. Chaque catastrophe rappelle à tous les vulnérabilités des populations et des entreprises aux événements majeurs. Mais les émotions associées s'évanouissent avec le temps ainsi que l'effort de préparation. Une rare exception d'un risque dont la menace est bien perçue par les populations est celui, outre-mer, des tornades ou des cyclones tropicaux eu égard à leur grande fréquence, et pour lequel, en conséquence, les mesures de prévention sont connues et appliquées.

Pour développer la capacité de résistance, il apparaît indispensable d'inciter plus fortement les citoyens à s'engager dans le volontariat et d'informer largement la population sur les risques auxquels le pays est exposé.

Le développement de la capacité de résistance doit se faire pour chacune des étapes de la crise :

- En amont en diminuant la vulnérabilité du pays face aux catastrophes par le développement des comportements responsables, à la fois des individus et des acteurs économiques, notamment en matière de mesures de protection/réduction des risques. Il s'agit de faire reconnaître le caractère modifiable des comportements individuels qui permette de limiter les conséquences potentielles d'une crise ;

- Pendant la crise en optimisant l'efficacité de la phase d'urgence en rendant le citoyen plus acteur pour décharger les équipes de secours et ainsi construire une société moins dépendante et moins consommatrice de secours. L'idée est de retarder le moment à partir duquel l'intervention des secours est nécessaire, afin que ceux-ci puissent se concentrer sur les missions les plus essentielles et les plus urgentes ;
- En aval en donnant les moyens au citoyen de participer, dans la phase post-accidentelle, aux décisions qui conditionneront ses conditions de vie futures. Il s'agit de définir le retour à une vie « normale » qui peut être différente de la situation antérieure. L'enjeu est l'intégration de la société civile dans la prise des décisions qui la concernent au plus près des enjeux. Si le risque est ressenti individuellement, la réponse ne peut être que collective pour être efficace.

Etat des lieux en France : des marges de progrès certaines en matière d'implication des populations, notamment au travers du volontariat

L'état des lieux en France fait apparaître que de manière générale les populations ne sont pas suffisamment sensibilisées à la survenance de situations de crise ; cette situation découle sans doute, sauf dans certaines régions, de la faible récurrence des risques d'origine naturelle, d'un risque industriel jugé globalement maîtrisé, mais aussi certainement d'un déficit d'actions de sensibilisation des populations.

Il en résulte à titre individuel un défaut de préparation des populations et à titre collectif une moindre implication dans le volontariat que ce que nous avons pu constater dans d'autres pays, même si la France dispose de solides atouts à partir desquels progresser, avec en particulier le dispositif des sapeurs pompiers volontaires et des associations agréées de sécurité civile.

Des populations insuffisamment préparées et impliquées

Le rôle prépondérant de l'Etat en matière de gestion et de préparation à la crise tel qu'il existe en France et tel qu'il a été décrit dans le précédent chapitre, présente des avantages certains au regard de ce qui a pu être observé dans les pays visités : professionnalisme des acteurs de la gestion de crise, identification claire du responsable (le préfet) et relative égalité des territoires face à la crise. La société civile ne transparaît dans cette organisation qu'au travers d'instances représentatives ou bien identifiées comme partenaires privilégiés par la puissance publique (associations de riverains ou de protection de l'environnement, élus, syndicats, ...), mais rarement le citoyen en tant qu'individu.

Une des faiblesses de ce système est qu'il n'a pas clairement exprimé la limite de la responsabilité de l'Etat par rapport aux individus, dans la vulnérabilité des personnes et des biens et dans la possibilité de porter secours. Dans le rapport sénatorial sur le projet de loi de

modernisation de la sécurité civile le sénateur Jean-Pierre Shosteck relevait que « *la faiblesse de la culture de sécurité civile en France est inquiétante* » et que « *l'efficacité de la sécurité civile repose avant tout sur une connaissance des risques et des « bonnes pratiques » pour en limiter les conséquences. Celle-ci n'est manifestement pas assez développée en France, à de rares exceptions telles que les mesures de prévention des tornades tropicales outre-mer. L'amélioration de l'information préventive et l'alerte des populations doivent être précédées par la mise en place d'une sensibilisation susceptible de permettre aux citoyens « de s'intégrer utilement dans l'organisation collective » des secours en cas de crise* ».

Dans ce système très organisé, le citoyen est peu informé et dans tous les cas se désintéresse des informations préventives pourtant de plus en plus accessibles. Il est donc moins préparé à prendre en charge sa propre protection. La participation des citoyens reste ainsi limitée au sein des différentes instances de concertation mises en place (CSS²⁸, CLI²⁹, ...) ou lors des exercices de préparation à la crise. Il est apparu au cours de nos rencontres que des dispositifs partenariaux et issus de volontés locales, comme les SPPPI³⁰, arrivent mieux à mobiliser les personnes soumises à des risques technologiques ou naturels.

Si le principe d'une préparation de l'Etat est bien établi dans les textes, l'exemple de la tempête Xynthia est là pour rappeler qu'il y a loin de la théorie à la pratique. Aucune des communes frappées par la tempête ne disposait de plan communal de sauvegarde. Cette absence porte deux conséquences qui amplifient la vulnérabilité des territoires : le manque de préparation entraîne une perte de temps précieuse dans la mise en place initiale de la réponse et il témoigne de l'absence de culture de sécurité des élus et l'impossibilité de la faire partager à la population.

Cette situation pose question quant à la capacité du citoyen à réagir dans le cas de la survenance d'une catastrophe majeure qui se traduirait par une perte brutale de contrôle des autorités, même brève dans le temps. Cette situation pourrait entraîner un questionnement du citoyen sur la capacité du système à le protéger et une irruption violente de la complexité de l'environnement dans lequel il évolue et qu'il doit se réapproprier.

Un volontariat et une implication de la société civile moins développés que dans certains pays visités

L'importante mobilisation des citoyens dans les brigades de sapeurs-pompiers volontaires, avec 195.200 personnes recensées dans ce cadre en 2011³¹ constitue un des atouts principaux du modèle de gestion de crise français. Par ailleurs, le mouvement bénévole de sécurité civile représente plus de 205.000 personnes et est susceptible de fournir, en cas de crise, en quelques

²⁸ Les CSS (Commission de Suivi de Site) sont mises en place autour des installations Seveso Seuil Haut et des installations de traitement de déchets. Le Préfet peut également décider d'en créer autour d'établissements ou de bassins de risques présentant des enjeux importants en matière de sécurité ou de protection de l'environnement.

²⁹ Les CLI (Commission Locale d'Information) sont mise en place autour des centrales nucléaires.

³⁰ SPPPI : Secrétariat Permanent de Prévention des Pollutions Industrielles

³¹ Données du ministère de l'intérieur.

heures un effectif opérationnel de l'ordre de 70.000 à 75.000 bénévoles³², ce qui constitue des moyens significatifs. Pour autant, le volontariat reste encore peu développé en France comparé à d'autres pays que nous avons visités. Il existe certes des initiatives et des nouveaux dispositifs, tels que l'agrément de sécurité civile pour les associations institué par la loi du 13 août 2004 et les réserves communales de sécurité civile (voir encadré), mais qui peinent à attirer des volontaires. Le rapport de l'IGA de janvier 2012 « Le bénévolat de sécurité civile – bilan et plan d'action » souligne ainsi que l'agrément de sécurité civile est un système trop complexe du fait de la définition d'une multiplication de catégories et de la juxtaposition avec le système plus ancien de formation au secourisme. Il ajoute que les procédures d'instruction dans le cadre des demandes d'agréments sont aujourd'hui trop superficielles et que l'agrément de sécurité civile devrait constituer une meilleure garantie de fiabilité.

Les réserves communales de sécurité civile en France, une idée séduisante mais qui fonctionne difficilement :

Les réserves communales de sécurité civile, instituées par la loi de modernisation de la sécurité civile du 13 août 2004, sont constituées de citoyens volontaires et bénévoles pouvant être mobilisés en appui des pouvoirs publics afin de prévenir et gérer les risques majeurs présents sur le territoire de la commune.

Placés sous l'autorité du maire, ces volontaires s'engagent par contrat pour une durée renouvelable de un à cinq ans et peuvent exercer un large éventail de missions allant de la participation au soutien et à l'assistance des populations, à l'appui logistique, voire à la préparation de la population face aux risques. Leur rôle reste cependant essentiellement cantonné aux situations de crise. Ces réserves communales ont vocation à s'intégrer dans les Plans communaux de sauvegarde (PCS).

Basée ainsi sur l'initiative des volontaires à proposer spontanément leur aide en cas de sinistre, cette possibilité est prévue par la loi mais connaît aujourd'hui un faible succès et se révèle lourde à mettre en œuvre. Par exemple, pour ce qui concerne la ville de Feyzin dans le Rhône, seuls 9 habitants sur 9 000 se sont déclarés volontaires, alors que la commune est très fortement soumise aux risques technologiques. Le rapport de l'IGA fait état de 245 réserves communales recensées en 2009 comprenant 2.109 réservistes, soit un effectif faible comparé aux 10.000 communes concernées par les PCS. Il indique également que ce dispositif fait l'objet de nombreuses critiques, notamment de la part de la Fédération Nationale des Sapeurs-Pompiers, en raison du risque de confusion des rôles entre les différents acteurs de secours qu'il peut susciter.

La principale difficulté dans le cadre de la mise en place d'une telle réserve est la nécessité de maintenir la motivation et la mobilisation des volontaires dans la durée, sans que des

³² Chiffres issus du rapport de l'IGA de janvier 2012 « Le bénévolat de sécurité civile – bilan et plan d'action ».

situations d'urgence réelles ne se présentent forcément. Les besoins en formation et en participation en continu à des événements qui en découlent exigent une forte mobilisation pour des résultats modestes.

Dans certains pays visités à l'étranger, le volontariat (sapeurs-pompiers, associations de sécurité civile, ...) est particulièrement développé. En Allemagne par exemple, il reflète l'implication de la société allemande dans la sécurité civile. Il représente de l'ordre de 1 800 000 personnes ayant une formation dans le cadre de la protection civile. Cela permet une plus forte implication de la société civile directement, puisque 1 800 000 personnes "civiles" sont amenées à participer régulièrement à des exercices, des formations et des cas réels de crise, mais également indirectement, à travers notamment les formations que dispensent les pompiers volontaires dans les écoles dès les plus petites classes.

D'autres pays, tels l'Italie ou les Etats-Unis (cf infra) ont également développé un volontariat important et faisant une plus grande place à l'initiative des citoyens là où les dispositifs mis en place en France restent très institutionnalisés (sapeurs-pompiers volontaires, agrément délivré par l'Etat, réserves communales de sauvegarde sous l'autorité du maire, ...).

Il apparaît donc que l'essor du volontariat en France constitue un axe de progrès important dans le cadre de l'implication de la société civile à la gestion de crise. Celui-ci passe la valorisation de cette mission mais également par le développement d'organisations moins institutionnalisées à l'image des SPPPI en France ou des *communities* aux Royaume-Uni, comme cela sera précisé dans la suite du rapport.

Un dispositif assurantiel très protecteur et efficace mais qui incite peu à des mesures de prévention

En France, le mécanisme assurantiel (assurances Cat-Nat obligatoire dans les polices d'assurances, arrêtés Cat-Tech, et très bonne pénétration de l'assurance sur le marché) semble globalement efficace pour financer la reconstruction après-crise, et probablement plus efficace que ce que l'on a pu rencontrer dans d'autres pays. Les ménages et acteurs économiques bénéficient d'un des systèmes de protection les plus favorables au monde, dans la mesure où la part des dommages indemnisés par l'assurance dépasse 60 % du total des pertes économiques. Le mécanisme repose sur une solidarité universelle, et sur une garantie illimitée de l'Etat (Caisse Centrale de Réassurance – CCR). Il existe également certains mécanismes de financement particulier (ex : FIPOL dans le secteur pétrolier - Dispositif public (financements États) dans le domaine des catastrophes pétrolières, dispositif spécifique pour les pollutions maritimes). On pourrait dire, pour schématiser, qu'en France, « on paie une assurance totale au prix d'une micro-assurance »³³.

³³ Citation issue du rendez-vous avec MRN/FFSA.

Le régime Cat-Nat français, un système d'assurance très protecteur³⁴ :

La garantie « catastrophes naturelles » a été rendue obligatoire par la loi du 13 juillet 1982 afin de permettre à tout citoyen un haut niveau de protection quelle que soit l'exposition. Ainsi, lorsqu'un particulier, un professionnel ou une collectivité assure ses biens (maison, voiture, locaux professionnels) contre des aléas tels que l'incendie, les dégâts des eaux ou le vol, il est également couvert lorsque le dommage subi est dû à l'intensité anormale d'un élément naturel reconnu par un arrêté interministériel. Depuis, le système a même été étendu aux risques technologiques à travers la garantie « catastrophe technologique » instituée par la loi « Risques » du 30 juillet 2003.

L'assuré ne peut pas refuser cette garantie et, de son côté, l'assureur ne peut refuser de délivrer cette garantie sauf dans les cas suivants :

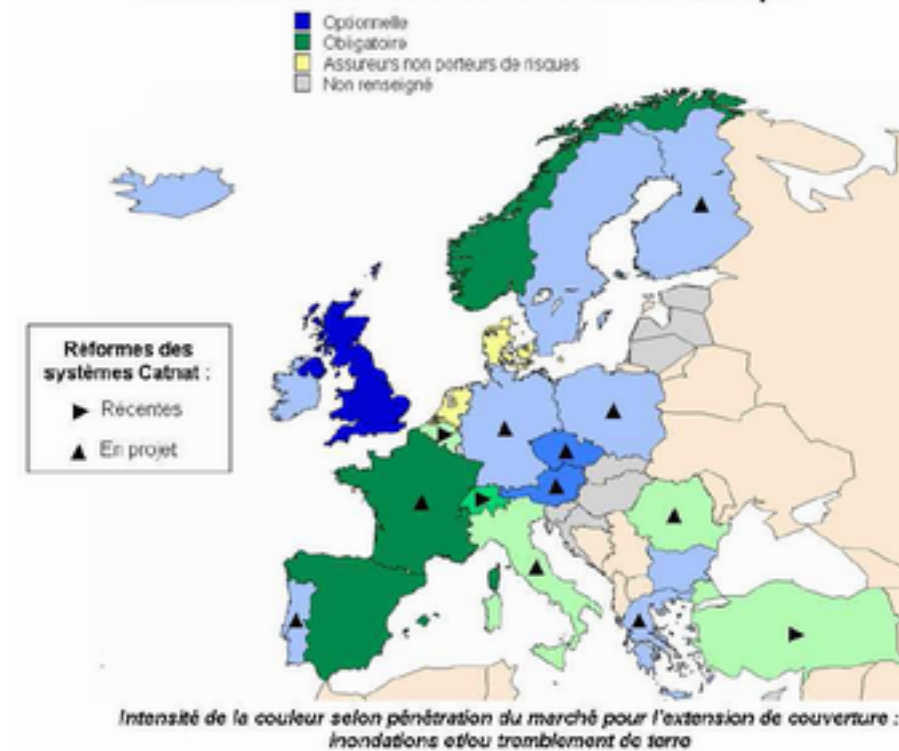
- ☐ une nouvelle construction est bâtie sur une zone déclarée inconstructible par le PPR ;
- ☐ les mesures de prévention prévues dans le PPR n'ont pas été respectées au moment de la construction ;
- ☐ pour les constructions existantes, les mesures de prévention prévues dans le PPR n'ont pas été mises en œuvre dans les 5 ans.

Dans le cadre de la garantie du régime légal, les biens sont assurés avec les mêmes limites et les mêmes exclusions que celles prévues par la garantie principale du contrat (par exemple, la garantie incendie dans les contrats multirisque).

Pourtant la configuration qui demeure la plus fréquente en Europe est celle où l'État n'intervient pas plus en cas de catastrophe naturelle que dans les autres marchés de services d'assurance, ni dans son financement (en tant que réassureur de dernier ressort). C'est ce qui apparaît dans la carte ci-dessous :

³⁴ Les informations présentées dans cet encadré sont issues de les articles « Assurance et gestion des catastrophes naturelles en France » et « Articuler assurance et solidarité dans le financement de la réparation des dommages causés par les catastrophes naturelles : un objectif pour l'Union européenne du 21ème siècle ? » rédigés par Roland Nussbaum.

Typologie des offres d'extension de couverture Catnat selon les marchés nationaux en Europe



Source : « Articuler assurance et solidarité dans le financement de la réparation des dommages causés par les catastrophes naturelles : un objectif pour l'Union européenne du 21ème siècle ? » (Auteur : Roland Nussbaum)

Il apparaît cependant que cette situation, très protectrice, ne soit parfois pas suffisamment incitative à la mise en place de mesures de prévention ou de protection. D'une part, elle déresponsabilise le propriétaire du bien étant donné que le remboursement des dommages sera effectif en cas de catastrophe naturelle, quelle que soit les mesures de protection individuelle engagée. D'autre part, elle limite fortement la capacité des assureurs à concevoir des contrats d'assurance qui incitent à la réduction de la vulnérabilité. La plupart des pays visités ont d'ailleurs opté pour des régimes moins protecteurs et plus libéraux. Sans remettre en cause la globalité de ce système, quelques ajustements mériteraient sans doute d'être opérés.

Comment progresser ensemble ?

1) Développer la volonté de résistance de la société civile

Valoriser, par un programme cible, le volontariat avec des missions qui peuvent être fonction de l'expertise des volontaires.

Au cours de nos différents déplacements, plusieurs exemples réussis de mobilisation de la société civile à travers le volontariat ont pu être observés. Les volontaires, lorsqu'ils ne s'engagent pas en tant que sapeurs-pompiers, peuvent aussi et surtout être très utiles en phases préparatoire (sensibilisation, formation) et post-crise (nettoisement, réparation, accompagnement social et psychologique, ...). Leurs compétences en fonction de leurs métiers ou de leurs formations peuvent être mises à profit dans ce cadre.

Ainsi par exemple en Italie, l'implication des citoyens dans la protection civile est massive (600 000 volontaires actifs en Italie), avec un pilotage de ces volontaires par les communes, les provinces et les régions (voir encadré).

Le volontariat en Italie :

Historiquement, en Italie, les volontaires ont toujours joué un rôle important pendant les crises ; cela peut s'expliquer notamment par le faible niveau de confiance dans l'Etat. La protection civile, en particulier au niveau régional, a codifié ses relations avec les organisations de volontaires, validé les compétences, mis en place les formations et les suivis médicaux et fait appel à elles au cas par cas.

Il existe actuellement environ 600 000 volontaires réellement actifs sur un total de 1 200 000 recensés. Leurs compétences sont très variées : maître chiens, médecins, psychologues...

Ces volontaires ne s'occupent pas nécessairement des missions de « search and rescue » les plus valorisantes, mais plutôt des actions d'accueil des réfugiés (montage et gestion des camps d'accueil), de soutien à la population (animation pour les enfants, psychologues...) et de prévention (ex : actions d'information en porte-à-porte pour les riverains de la zone pétrochimique de Marghera). Le recrutement de volontaires ne s'essouffle pas, au contraire ; des volontaires sont recrutés dans toutes les tranches d'âges de la population. Il s'agit probablement de l'un des meilleurs exemples d'implication de la population dans la gestion de crise dans le monde occidental.

La lutte contre les feux de forêts, dès lors qu'elle ne concerne pas les zones urbanisées, repose entièrement sur des volontaires formés et encadrés par le service des forêts (service régional). Seuls les moyens aériens de type canadiens relèvent de la protection civile nationale, la protection civile régionale disposant quant à elle d'hélicoptères.

Aux Etats-Unis, une large part est laissée aux initiatives individuelles et permet aux citoyens d'apprendre à se prendre en charge et se préparer en cas de catastrophes (voir encadré).

Le volontariat aux Etats-Unis :

Aux Etats-Unis, le soutien des volontaires est un support majeur dans la gestion d'une crise, seule la phase du « search and rescue » étant clairement réservée aux autorités. Répartis sur l'ensemble du territoire, ils sont les premiers relais des autorités et des ONG sur les lieux

impactés par une catastrophe et interviennent de l'immédiat après-crise (avec notamment le ravitaillement des populations, l'hébergement d'urgence), jusqu'à la phase de reconstruction dans son ensemble.

Chaque entité dispose d'une liste de bénévoles. Ainsi par exemple, la Croix Rouge de Los Angeles dispose d'un fichier de 600 volontaires répartis sur le comté. Au sein de ses installations luxueusement construites, la Croix-Rouge a développé des outils de suivi permettant de suivre la situation actuelle et passée des volontaires ainsi que leur disposition sur le territoire.

Différentes types d'entités constituées de volontaires existent, notamment les deux suivants :

- ▣ Les VOAD (Voluntary Organizations Active in Disasters) dont par exemple ENLA (Emergency Network of Los Angeles) qui sert de lien entre les institutions et les communautés de Los Angeles et qui dispose de son propre réseau de contacts. Elles jouent un rôle essentiel pour contacter les populations ayant développé une méfiance à l'égard des pouvoirs publics. Les VOAD, ainsi que nous l'avons montré supra dans le précédent chapitre, assurent la coordination de l'ensemble des intervenants du secteur caritatif et des ONG.
- ▣ Les CERT (Community Emergency Response Team) dont celui de Los Angeles est rattaché aux pompiers et a pour vocation de former ses volontaires aux comportements à adopter en cas d'urgence. L'objectif du CERT est de s'assurer que la ville est maillée avec des volontaires dont la formation leur permettra de se prendre en charge de façon efficace au moment d'une catastrophe puis d'être en mesure de porter assistance à leur entourage géographique. Le CERT de Los Angeles compte près de 60 000 volontaires formés pour une population de 4 millions d'habitants (1,5% de la population). Le CERT a mis en place une cartographie des populations formées rendant compte de la répartition des volontaires sur le terrain, l'objectif étant de disposer d'une couverture homogène sur la toute la ville.

L'une des premières difficultés pour mobiliser les volontaires en France est le manque de reconnaissance et de valorisation de ces derniers par les institutions et leurs employeurs. Ce point est d'ailleurs l'un des principaux constats du rapport de l'IGA de janvier 2012 « Le bénévolat de sécurité civile – bilan et plan d'action » qui constate que le secteur associatif de la sécurité civile souffre d'un manque de reconnaissance et reste méconnu des pouvoirs publics. L'une des propositions majeures de l'IGA est d'ailleurs de « reconnaître, valoriser et soutenir l'engagement bénévole de sécurité civile ».

Si le cas de l'Italie, qui traduit également une méfiance de la population vis-à-vis des autorités, et celui des Etats-Unis, qui est aussi le reflet d'une société libérale reposant sur les initiatives individuelles, ne sont pas forcément faciles à transposer dans l'hexagone, d'autres pays visités ont mis en œuvre des pratiques qui gagneraient à être mises en œuvre en France.

C'est notamment le cas en Allemagne (cas déjà évoqué ci-dessus) où l'importance du volontariat tient à la culture allemande mais aussi à une implication importante de l'Etat et des autorités, comme cela pourrait être le cas en France. Cette mobilisation des citoyens trouve aussi ses sources dans des causes historiques. Ainsi par exemple, l'Agence fédérale

de support technique (THW) a été créée en 1953 car, depuis la fin de la seconde guerre mondiale, l'armée allemande n'est pas habilitée pour intervenir sur le territoire allemand en temps de paix. C'est entre autre pourquoi la THW est la seule organisation qui peut intervenir de manière unitaire et homogène dans toute l'Allemagne. Il s'agit d'une autorité fédérale qui dépend du ministère de l'intérieur et intervient uniquement en soutien et en support en cas de crise sous l'autorité de la personne en charge de l'intervention (pompiers, police, ministre de l'intérieur du Land, ...). 23 000 secouristes de la THW ont ainsi été mobilisés dans le cadre des inondations de l'Elbe en 2002. L'existence d'un vivier de volontaires permettant de mobiliser rapidement un grand nombre d'experts en fonction des compétences nécessaires est rendu possible par la volonté de l'Etat allemand de valoriser fortement l'implication des citoyens dans ce type de missions (« Woche des bürgerschaftlichen Engagements » / semaine du volontariat, plaquette créée par le ministère de l'intérieur du Land de Rhénanie-Nord Westphalie « Förderplakette für Arbeitgeber in NRW » que l'employeur peut afficher dans son bureau, Prix spécifique « Förderpreis Helfende Hand », ...) et également de systèmes de compensation des entreprises pour certains type de volontariat. Par exemple, en cas de sollicitation d'un volontaire de la THW, son employeur reçoit une indemnité de l'Etat fédéral en l'échange des heures non travaillées par le volontaire.

Il apparaîtrait tout à fait envisageable et bénéfique de développer ce type de dispositifs en France. Cela a déjà commencé à travers la création de la médaille de la sécurité intérieure par le décret du 28 mars 2012. Cette décoration civile et militaire française est accessible aux personnels civils, volontaires ou non, s'étant distinguée par une action relevant de la sécurité intérieure. Mais des marges de progrès subsistent, notamment sur le modèle allemand qui permet de distinguer une entreprise pour son implication, au-delà d'un individu.

D'autres initiatives ayant pour but de valoriser l'action des volontaires mériteraient d'être mises en œuvre, comme la désignation d'un « Monsieur Associations » qui serait l'interlocuteur unique et reconnu des associations s'impliquant dans le domaine du secours aux personnes afin de suivre leurs besoins et d'expliquer ce que les pouvoirs publics attendent d'elles ; il pourrait être rattaché au ministère de l'intérieur et plus précisément à la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises.

Multiplier les actions d'information à destination des plus jeunes dans les écoles par les volontaires.

Le développement de comportements responsables ne peut s'asseoir que sur la formation et l'information sur les risques, leur probabilité d'occurrence, leur conséquences potentielles, les moyens d'alerte et de réponse. Il s'agit là de développer les réflexes de bons comportements face aux risques : en prévention et en phase d'urgence. La première cible à viser est la population scolaire, elle est plus réceptive et l'effet de rebond sur les parents ne doit pas être négligé. Les moyens pédagogiques et les formateurs sont disponibles comme cela sera décrit ci-après.

Le cadre de cette éducation aux risques existe, il s'agit des plans particuliers de mise en sûreté des établissements scolaires. Pour assurer la sécurité des élèves en cas de catastrophe majeure d'origine naturelle ou technologique tous les établissements scolaires français sont tenus de mettre en place un plan de gestion de crise qui définit les conduites à tenir dans les situations d'urgence. Il est obligatoire depuis 2002 et doit faire l'objet d'exercices périodiques et de remises à jour régulières. Il doit être présenté tous les ans au conseil d'école ou au conseil

d'administration de l'établissement. Cette présentation lui assure une visibilité tant au niveau des parents d'élèves, des enseignants, des personnels que des élus locaux qui sont membres de ces conseils.

C'est le directeur ou le chef d'établissement qui élabore ce plan, en y associant l'équipe éducative, les élèves et leurs parents. Sa mise en place nécessite la connaissance des risques naturels ou technologiques auxquels la commune est exposée. Il décrit les conditions de son déclenchement, les moyens d'alerte, les consignes à appliquer, la mise en sécurité des élèves et des personnels, la communication extérieure et les ressources nécessaires en situation d'urgence (en termes de personnels et documentaires).

Exemple de test d'un PPMS : exercice de mise à l'abri suite à un tremblement de terre dont l'épicentre est situé à proximité de la ville de Lambesc

L'ensemble du collège attend la fin des répliques en se protégeant sous les tables des classes ou près d'un encadrement de porte pour les enseignants. Une fois les répliques passées, les enseignants prennent en charge les élèves et se répartissent les missions afin d'évacuer les non blessés et d'assister les élèves blessés intransportables en l'état. Un premier point de rassemblement est activé dans la cour (zone de regroupement primaire). Les élèves des différentes classes s'y retrouvent dans le calme. Moins d'une minute plus tard, groupés par section et par classe, ils font l'objet d'un appel individuel comme le préconise le Plan Particulier de Mise en Sûreté afin de permettre une première remontée d'information vers la cellule de crise. La cellule de crise est activée dans la loge du gardien du collège par le chef d'établissement dès la fin des secousses.

Pour épauler les écoles et les établissements scolaires dans l'élaboration de ce plan, il existe des moyens, des structures et des ressources à leur disposition :

- L'Observatoire national de la sécurité et de l'accessibilité des établissements d'enseignement qui fournit les informations pertinentes, les supports et les retours d'expériences nécessaires au montage des dispositifs préventifs permettant d'assurer la sécurité des élèves dans le cas d'accidents majeurs ;
- Les formateurs "risques majeurs éducation", réseau animé par l'IFFO-RME ; (Institut Français des FOrmateurs – Risques Majeurs et protection de l'Environnement). Cet Institut fournit un dossier et des ressources documentaires pour établir un plan particulier de mise en sûreté sur son site www.iff-rme.fr/content/le-ppms.
- Les correspondants "sécurité" et les coordonnateurs "risques majeurs", placés auprès des recteurs et inspecteurs d'académie ;
- Le site Prim.net du Ministère de l'écologie dédié aux risques majeurs. Ce site fournit des ressources très étendues sur ces sujets.

L'Observatoire national de la sécurité des établissements scolaires a été créé en mai 1995, il est compétent pour les établissements scolaires des premier et second degrés et les établissements d'enseignement supérieur. Ses missions, sont d'observer et d'évaluer les conditions d'application des règles de sécurité dans les établissements scolaires, de proposer des mesures concrètes à mettre en œuvre afin d'améliorer la sécurité des personnes, des

bâtiments et des équipements et de mettre à disposition des résultats de ses sous forme de rapports d'activité et de documents thématiques. Sa composition est très diversifiée avec des membres issus de trois collèges : les élus parlementaires et collectivités gestionnaires d'établissements, les représentants des personnels et des parents d'élèves, et les ministères concernés. De part ses missions d'évaluation, de proposition, d'information et de sa composition, l'Observatoire est un lieu privilégié d'échanges où sont associés en permanence tous les acteurs de la prévention.

Pour valoriser les établissements scolaires qui sont bien préparés face aux risques naturels et technologiques, il a été créé, au cours de l'année 2011-2012, une distinction « le Bouclier Orange ».

En France, un organisme tel que l'Iffo-RME a été créé en tant qu'institut pour réfléchir, proposer, animer et développer des actions d'information et de formation aux risques majeurs. Il comprend 500 acteurs membres de l'éducation nationale et spécialistes du risque (Préfectures, DDT, SDIS, ARS, DREAL, ...). Ils sont formés sur les thèmes des risques majeurs et de la protection de l'environnement et se répartissent en équipes dans les 30 Académies. Pour autant ses moyens, humains notamment, restent limités. Le développement du volontariat tel que présenté ci-dessus permettrait de disposer d'une capacité à communiquer auprès des enfants en bas âge beaucoup plus rapidement.

Malgré cet environnement favorable, un effort très notable reste à faire pour généraliser l'établissement de ces plans de prévention. L'Observatoire national de la sécurité relève dans l'enquête menée en 2012 auprès des écoles, lycées et collèges une grande disparité départementale dans l'établissement de ces plans et dans la réalisation des exercices réglementaires.

Or, l'accident de Toulouse en 2001 rappelle l'impérieuse nécessité de se préparer aux situations accidentelles.

Le bilan de la catastrophe de Toulouse :

L'explosion de 300 tonnes d'ammonitrates, le 21 septembre 2001, dans l'Usine Azote de France de Toulouse a ravagé le site lui-même et provoqué de très graves dommages dans son voisinage sur un rayon de 5km. Les dégâts humains et matériels ont été très lourds : 30 tués, dont un lycéen et 3 000 blessés. Les deux lycées qui étaient dans cette zone ont été détruits, ils regroupaient au moment de l'explosion 850 personnes pour l'un et 650 personnes pour l'autre. Le bilan humain dans les établissements scolaires a été lourd, avec 16 élèves et deux professeurs parmi les blessés les plus graves. Les blessures ont été causées par la projection d'éclats de verre et d'objets divers, ainsi que par la chute de blocs de matériaux.

Liée à la gravité et à l'étendue de cette catastrophe, l'organisation de crise a nécessité du temps pour se mettre en place et a laissé les responsables d'établissements confrontés seuls à la gestion de la situation. Comme une telle situation n'avait été ni envisagée ni planifiée, les responsables et les élèves se sont trouvés dans un isolement total face aux destructions et à

des phénomènes de panique. L'intérêt pour la population d'avoir pu développer sa capacité à résister à la crise dans l'attente de l'arrivée des moyens de secours qui ne peut intervenir en tous lieux instantanément, revêt alors toute son importance.

Pour être efficiente, la réponse à une situation d'urgence doit être collective bien que le risque soit vécu individuellement. Il faut développer une culture du risque pour que les questions relatives à la sûreté bénéficient, en priorité, de l'attention qu'elles méritent en raison de leur importance. Cela demande une identification des savoirs, l'acquisition de la connaissance associée et une appropriation des principes d'évaluation des dangers et des mesures de protection qui doivent être partagées.

Cette dimension éducative est relevée par le Directeur de l'enseignement scolaire, dans l'introduction du Bulletin officiel du ministère de l'Education nationale de mai 2002 relatif à l'élaboration du plan particulier de mise en sûreté des établissements scolaires, ce plan *«participe[r] à la construction de la conscience citoyenne en sensibilisant aux risques majeurs*

Une éducation à la sécurité, notamment dans le domaine des risques majeurs, doit être mise en œuvre, de l'école maternelle au lycée, dans le cadre des programmes scolaires, afin de permettre aux enfants de structurer le plus tôt possible des comportements réfléchis et adaptés. Elle ne représente pas une discipline constituée mais néanmoins, elle implique des apprentissages notionnels et comportementaux spécifiques. Les membres de la communauté scolaire aideront les élèves à mesurer les risques encourus, à appréhender les questions de sécurité et de responsabilité qui en résultent, individuellement et collectivement. »

L'éducation à la sécurité dans le domaine des risques majeurs de l'école maternelle au lycée vise à développer des comportements réfléchis et adaptés aux risques encourus. Elle n'a pas vocation à devenir une discipline en tant que telle, bien qu'elle implique l'acquisition des savoirs pertinents liés aux phénomènes générant les risques et des comportements spécifiques face au danger. Un point essentiel est la réaction collective que l'établissement va mettre en place lorsqu'il déclenchera son plan particulier de mise en sûreté en situation d'urgence. Cette réaction collective se construit avec l'ensemble des membres de la communauté scolaire et les élèves. Elle se fonde sur une vision partagée des risques encourus, des mesures de sécurité à appliquer et des responsabilités individuelles et collectives qui en résultent. Les exercices sont une opportunité pour rappeler les fondements de la prévention et les comportements collectifs et individuels appropriés.

Le bénéfice retiré de cette action d'éducation va au-delà du périmètre de l'établissement scolaire. D'une part les événements redoutés étant ceux auxquels la commune est exposée, les connaissances sont applicables à la vie citoyenne hors vie scolaire, d'autre part l'acculturation à la gestion du risque prépare les citoyens responsables de demain. Cette acculturation de la gestion du risque doit traiter de trois aspects, la conscience individuelle qui permet à l'individu de se protéger, la conscience citoyenne qui lui permet de savoir comment il participe à la protection des autres et enfin la conscience collective qui a une vision partagée de la gestion de crise.

Cette dimension éducative, qui participe à la construction de la conscience citoyenne en sensibilisant aux risques majeurs, nécessite des moyens et une volonté de la part des équipes

éducatives. Comme indiqué ci-dessus, les moyens mis à disposition des responsables des établissements d'enseignement existent et sont de très bonnes qualités. Pour aiguillonner la volonté, il pourrait être proposé aux responsables, et ceci à leur prise de poste, une formation aux problèmes de sécurité, à leur prise en charge et à la gestion de crise. Les exemples de crises impliquant des établissements scolaires sont nombreux pour leur rappeler l'intérêt d'une telle formation : événements liés à des catastrophes naturelles ou industrielles, mais aussi à des attentats ou des actes délictueux.

Comme l'illustre le retour d'expérience de l'accident de Toulouse, en cas de catastrophe les établissements seront, dans un premier temps, seuls pour faire face à la situation et prendre en charge les victimes. Le bénéfice attendu d'un groupe conscient des risques, mieux préparés et connaissant notamment les gestes de premiers secours, est qu'il soit acteur de sa propre sécurité et qu'il maîtrise dans les situations exceptionnelles les phénomènes de panique avec l'idée de retarder aussi longtemps que possible le moment où l'intervention des secours sera nécessaire afin qu'ils puissent se concentrer sur les situations les plus graves.

L'exemple très médiatisé de la fillette britannique, Tilly Smith, qui reconnaissant les signes avant-coureurs d'un raz-marée lors du tsunami de 2004 en Thaïlande a permis d'éviter la noyade aux personnes présentes sur la plage, illustre qu'une formation scolaire a un double impact sur l'individu et sur le monde adulte.

Pour ces formations, les services départementaux d'incendie et de secours sont des acteurs à privilégier car ils sont reconnus et identifiés par la population. Il s'agit de former d'abord tous les adultes avant les élèves pour éviter leur mise en porte-à-faux, d'affirmer la responsabilité des adultes face aux enfants et de faire « collaborer » les élèves, d'apprendre à reconnaître les risques, de modifier les perceptions erronées des risques et/ou d'en avoir une vision juste, d'apprendre à connaître ses propres réactions face au danger, de les maîtriser, d'apprendre les comportements appropriés pour soi, pour les autres, de savoir les reproduire et/ou les adapter dans différentes situations, d'acquérir un savoir-faire et un savoir-être, de savoir les retransmettre à la communauté scolaire, aux autres sphères de la vie (familiale, entreprise, loisirs...).

L'Allemagne avance sur la voie d'une formation aux premiers secours généralisée à une classe d'âge :

La politique fédérale en matière d'intervention est que chaque personne doit être secourue en 10 minutes maximum, 24h/24 et 7j/7. En conséquence, chacun devrait être capable de prendre en charge les 10 premières minutes. S'il n'y a pas de formation « premiers secours » obligatoire dans les écoles, une expérience de formation de tous les collégiens de 14-15 ans aux gestes de base permettant une autonomie de 10 mn (savoir passer un appel au secours « qualifié », savoir éteindre un feu naissant, gestes de premiers secours, etc.) est actuellement en cours dans 2 Länder (Hessen, Thuringe). L'objectif est de généraliser ensuite cette expérimentation.

De façon générale, il faut rappeler les préoccupations présentées, en 2010, par l'académie de médecine dans son rapport « Secourisme en France, bilan et perspectives » qui notait que le secourisme était une cause nationale « *Des objectifs forts devraient être ciblés : former*

rapidement un français sur deux aux premiers secours et atteindre une proportion des deux-tiers ou trois quart comme dans d'autres pays européens, un français sur vingt aux premiers secours en équipe ».

Croix rouge « Premiers secours : pour une Europe plus sûre / Septembre 2009 » : Dans un tel contexte, il est crucial que les habitants des régions à risque soient initiés aux premiers secours. Ils doivent être familiarisés avec les techniques vitales qui permettent de pallier les délais d'évacuation des malades ou des blessés vers les établissements médicaux. Quand les services d'urgence sont débordés, les personnes possédant des compétences en premiers secours peuvent jouer un rôle essentiel. Dépendance excessive vis-à-vis des services d'urgence L'une des principales raisons qui font que les gens n'éprouvent pas le besoin de s'initier aux premiers secours réside dans leur confiance pleine et entière dans les services d'urgence. Or, on ne devrait pas se mettre dans une dépendance excessive vis-à-vis de ces derniers, en cas de catastrophe majeure, les véhicules et le personnel d'urgence sont souvent en nombre insuffisant pour répondre en temps voulu à tous les besoins, d'où l'utilité pour les populations touchées de pouvoir s'appuyer sur leurs propres compétences. »

L'article 5 de la loi du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile précitée a posé le principe d'une sensibilisation à la prévention des risques et aux missions des services de secours ainsi que d'un apprentissage des gestes élémentaires de premiers secours pour tout élève dans le cadre de sa scolarité obligatoire.

2) Développer la capacité de résistance de la société civile

Sensibiliser le grand public et les acteurs économiques aux mesures individuelles de protection/réduction des risques.

Au-delà du rôle très protecteur de l'Etat en France et de son rôle prépondérant en cas de crise, il apparaît très important que les populations puissent également se préparer à résister en l'absence de secours, avant leur arrivée notamment, en cas de crises majeure. En effet, l'action des personnes présentes sur place au moment d'une catastrophe peut souvent s'avérer décisive et essentielle comme précisé à travers le cas de l'Allemagne précité et comme le montre également l'exemple des accidents de la route (voir encadré).

Réduire significativement le nombre de morts sur la route en apprenant aux automobilistes les gestes de premiers secours³⁵ :

D'après une enquête européenne sur « Les automobilistes et leurs connaissances en termes de premiers secours » menées par l'Automobile Club Association et la Croix-Rouge française, le nombre de morts sur la route pourrait être significativement réduit si les automobilistes savaient pratiquer efficacement les premiers secours. En effet, plus de la moitié des personnes tuées sur la route meurent quelques minutes seulement après l'accident.

³⁵ Les informations présentées dans cet encadré sont en grande partie issues d'un article du numéro 305 du magazine RiskAssur-hebdo, 29 mars 2013.

C'est pourquoi, dans certains pays (Autriche, Croatie, République Tchèque, Danemark, Allemagne, Serbie, Slovénie, Suisse), la formation aux premiers secours est obligatoire lors du passage du permis de conduire.

L'enquête a été menée auprès de 2 786 personnes dans 14 pays européens. Il en ressort notamment que, dans les pays où l'apprentissage des gestes de premiers secours fait partie de l'obtention du permis de conduire, le nombre de personnes se disant prêtes à les réaliser en cas d'accident est beaucoup plus élevé : 84,5% des personnes interrogées en Autriche, 74,5% en Allemagne et 73% en Croatie contre 45,3% en moyenne sur les 14 pays et 39% seulement en France.

Sur ce sujet, il existe déjà des exemples intéressants en France, tels que l'information des riverains sur les risques industriels, à travers les instances de concertation (SPPPI, CSS, etc.), au financement desquelles participent les industriels responsables du risque. La plupart des SPPPI en France, notamment le SPPPI Côte d'Opale Flandres que la mission a eu l'occasion de rencontrer, ont mis en place des campagnes d'informations sur les risques autour des sites Seveso³⁶. Ces structures partenariales ne sont pas réglementairement obligatoires et résultent d'initiatives locales. Elles vont souvent au-delà de l'information des riverains à travers des actions de sensibilisation (ex : visites de sites Seveso) voire de formation de la population. Il convient également de noter la mise en place du « Pavillon Orange », label décerné par le Haut comité Français pour la Défense Civile (HCFDC) aux communes ou intercommunalités qui répondent à un certain nombre de critères en termes de sauvegarde et de protection des populations face aux risques et menaces majeures, et qui ont notamment réalisé un Plan Communal de Sauvegarde.

Ces dispositifs ont prouvé leur efficacité grâce à leur caractère non institutionnel et proche du niveau local. La marge de manœuvre laissée aux échanges ou à l'information des riverains est ainsi beaucoup plus grande au sein d'un SPPPI que d'une CSS ou d'une CLI. Les différentes enquêtes réalisées à la suite des campagnes d'information sur les risques menées par le SPPPI Côte d'Opale Flandres et citées supra ont ainsi démontré que le pourcentage de gens connaissant les consignes en cas d'accident a fortement progressé. La volonté des industriels de communiquer auprès des populations sur les risques a également crû avec le temps : au cours de la 1^{ère} campagne menée en 1991, face à la réticence des industriels, seuls 25 000 exemplaires de plaquette ont été édités, ce qui correspondait au nombre d'habitations situées dans les zones du Plan Particulier d'Intervention (PPI) et devant réglementairement être informées ; lors de la dernière campagne en 2010-2011, les industriels ont insisté pour que 250 000 exemplaires soient réalisés afin d'informer plus largement.

Malgré tout, l'Etat ou les partenaires (industriels, élus, ...) restent très présents dans ces structures, à la fois en tant que financeurs et qu'animateurs.

Nos déplacements ont permis de constater que d'autres pays vont encore plus loin en rendant les citoyens acteurs de leur propre protection et de leur préparation. Aux Etats-Unis par exemple, un certain nombre d'initiatives sont mises en place par les municipalités pour encourager les populations à se préparer en cas de catastrophe, en particulier pendant la phase précédant l'arrivée des secours qui peut durer de quelques heures à plusieurs jours voire semaines. C'est notamment le cas à Los Angeles, mégapole soumise à un risque de séisme très important. Ainsi, sur le site internet du *Emergency Management Department* de la Ville

³⁶ Voir l'exemple de la campagne risques du SPPPI COF : <http://www.pasdepanique.fr/>

de Los Angeles³⁷, il est clairement précisé qu'avec plus de quatre millions d'habitants dans la ville, les sauveteurs ne pourront apporter un secours immédiat à tous ; les habitants doivent se préparer à s'entraider pendant plusieurs jours en fonction de l'importance du désastre. Un certain nombre d'outils et de documents sont accessibles pour aider les populations à se préparer à un événement extrême parmi lesquels un guide à destination des familles et des foyers ou encore un document expliquant comment établir un plan de protection de voisinage contre les désastres en cinq étapes. Ce dernier préconise de cibler des leaders au sein de la zone définie, parmi les membres des conseils de voisinage, les religieux, les chefs d'entreprises, les policiers, les militaires, les pompiers, les médecins, ...

Les *communities* qui se développent au Royaume-Unis (voir encadré) sont une autre illustration de ce type d'initiative. Une partie du programme, le *Community resilience*, vise ainsi les organisations locales non gouvernementales déjà existantes. Il s'agit d'encourager et d'aider les communautés (dans un sens très large) et les individus à se mobiliser pour être mieux préparés et autonomes en cas d'urgence.

Les *Communities* au Royaume-Unis :

Dans le cadre de la politique de résilience menée par le *Cabinet Office*³⁸, les communautés (*Communities*) sont une cible particulièrement visée. Cette politique a pour ambition de développer la capacité du niveau local à surmonter une situation de crise en lui permettant l'accès à l'expertise et aux ressources locales.

La définition de communauté est ouverte : il s'agit d'une organisation d'emprise locale (sans doute plus petite que la zone administrative), régie par un intérêt commun (religieux, sportif,...) ou d'ordre public (premiers secours, travailleurs sociaux,...), ou alors d'origine circonstancielle (association de victimes, ...). Dans tous les cas ces associations sont ouvertes sur l'extérieur.

Cette politique trouve son origine dans le rapport Pitt sur les inondations de l'été 2007, dont une recommandation était de lancer un programme d'encouragement et de soutien vers les individus et les communautés pour améliorer leur préparation aux situations de crise et les rendre plus autonomes et ainsi permettre aux autorités de se focaliser sur les personnes et les zones demandant le plus d'attention.

Dès 2006, la politique du *Civil Contingencies Secretariat* (CCS) avait évolué en reconnaissant que l'efficacité du traitement de l'urgence et du retour à la normale serait améliorée si les citoyens agissaient en support des services de secours et que ces citoyens réagiraient mieux s'ils étaient préparés aux situations d'urgence.

Les objectifs de ce programme de résilience visent à :

- ☐ Améliorer la réaction des individus, des familles et des communautés en situation de menaces et de catastrophes.

³⁷ <http://emergency.lacity.org/Readiness/NeighborhoodDisasterPlanning/index.htm>

³⁸ Le Cabinet Office est le département exécutif du gouvernement britannique chargé du soutien du Premier ministre et du Cabinet du Royaume-Uni. Une de ses missions, exercée par le Civil Contingencies Secretariat (CCS), est la préparation aux situations de crise.

- ☐ Soutenir et favoriser le développement des modèles de résilience pour les communautés.
- ☐ Lutter contre les obstacles au développement de ces modèles de résilience.
- ☐ Participer au dialogue entre les communautés et les professionnels qui leur apportent une aide.
- ☐ Aider les communautés à comprendre le rôle des équipes locales de secours et les risques auxquels elles font face.
- ☐ Fournir les outils et les conseils aux communautés et aux individus volontaires pour leur permettre d'être préparés et capables de s'impliquer en situation d'urgence.

Il s'agit pour le CCS de se mettre au service des communautés qui font acte de volontariat pour se joindre au projet. Pour cela, il s'appuie sur les réseaux d'associations existants pour bénéficier de structures actives, apporte son soutien et responsabilise les organisations désireuses de s'engager dans cette voie. Il assure également la promotion d'un document, le « *National Risk register of Civil Emergencies* ». Dans sa première partie, ce document présente ce qu'est une situation d'urgence, comment les risques sont identifiés et évalués et pointe les ressources documentaires disponibles pour le secteur économique « *Considerations for businesses and organisation* » et les particuliers « *Preparing yourself, your family and your community for emergencies* » en les incitant à se familiariser avec les risques locaux en prenant connaissance de leur « *Community risk Register* » local. Dans la seconde partie, le rapport présente les risques dans une perspective occurrence/importance, les détaille et indique les mesures de prévention, d'alerte et de réponse mis en place.

Un certain nombre de facteurs de réussite ont été définis par le CCS pour travailler avec ces communautés :

- ☐ S'appuyer sur les compétences et les ressources existantes.
- ☐ Faire prendre conscience des risques existants.
- ☐ Faire émerger un leader dans le groupe pour qu'il entraîne au-delà de sa propre communauté.
- ☐ Les associer aux actions des organisations officielles de protection civile avant pendant et après les situations d'urgence.
- ☐ Les impliquer dans les processus de décisions.

Par ailleurs, un certain nombre de ressources téléchargeables ont été développées :

- ☐ Cadre national stratégique sur la résilience communautaire.
- ☐ Préparation aux situations d'urgence - Guide pour les collectivités.
- ☐ Boîte à outils pour établir un Plan d'urgence pour une communauté.
- ☐ Modèle de plan d'urgence communautaire.

Un prix a également été créé pour récompenser un membre de la communauté qui se serait montré particulièrement impliqué dans cette initiative. Le CCS a également participé à l'édition d'un ouvrage de promotion du développement des plans de continuité d'activité « *Business continuity for dummies* ».

A titre d'exemple, une campagne particulière a été lancée en octobre 2012 pour lutter contre la surmortalité hivernale (en moyenne un peu plus de 25 000 personnes par an en Angleterre). Elle vise à engager les particuliers et les communautés à se préparer pour

affronter l'hiver. Cette campagne s'appuie sur les autorités, les organismes de secours, les industries et les volontaires pour faire prendre conscience à la population qu'il faut se préparer à la période hivernale. Elle s'organise autour de conseils pour les transports, la santé et le bien être et encourage la solidarité de voisinage. Cette campagne utilise le site internet du *Met office* pour profiter de la notoriété de ce site qui est très visité par les Britanniques. Il est envisagé de développer la collaboration avec ce site en traitant d'autres sujets tels que le risque d'intoxication au monoxyde de carbone.

D'autres exemples intéressants ont également pu être observés en Allemagne, où les assureurs participent à la publication de documents incitant les particuliers à s'assurer et à prendre des mesures de bon sens pour protéger leur propriété (ex : installation de clapets anti-retour sur les tuyaux d'évacuation des eaux afin d'éviter des inondations par remontée d'eau pluviale).

Cette plus grande autonomie laissée aux citoyens, notamment dans les pays de culture anglo-saxonne, ne présente des avantages que si elle ne vise pas à pallier une moins grande protection de l'Etat et correspond à une incitation des individus à se prendre eux-mêmes en charge ; le contraire pouvant avoir des conséquences dramatiques pour les personnes les plus démunies. Cela peut notamment être le cas aux Etats-Unis comme l'a par exemple montré l'ouragan Katrina.

Pour autant, sans remettre en question les dispositifs existants en France, il pourrait s'avérer bénéfique de favoriser la mise en place d'associations locales de riverains et de communautés dans les zones à risques, en les rendant acteurs de la préparation et de la gestion de crise (implication dans les exercices de crise, rédaction de plans de préparation à la gestion de crise à l'échelle d'un lotissement ou d'une rue, ...). Cette mission pourrait être confiée aux SPPPI dans une première expérimentation.

Introduire une modulation de la prime Cat-Nat dans les polices d'assurances des entreprises en fonction du risque individuel et des mesures correctives prises.

Comme évoqué dans l'état des lieux en tête du présent chapitre, le régime assurantiel français contre les catastrophes naturelles est très protecteur et n'incite pas forcément les assurés à mettre en œuvre de manière suffisante des mesures de protection ou de prévention. Avec les risques accrus de catastrophes naturelles du fait notamment des effets du changement climatiques, le système actuel pourrait atteindre ses limites. Deux solutions pourraient alors être mises en œuvre afin de pouvoir conserver ce dispositif qui a jusqu'à présent prouvé son efficacité : augmenter pour tous la surprime Cat-Nat aujourd'hui fixée à 12% du montant du contrat d'assurance ou introduire des modulations de prime. La première solution risquerait, à partir d'un certain niveau de surprime, de susciter le mécontentement et l'incompréhension des assurés situés dans des zones ne présentant pas de risques particuliers. Les sociétés d'assurance estiment ainsi, de manière très simplifiée, qu'il faudrait doubler la surprime Cat-Nat de 12% à 24 ou 25% pour couvrir les dommages attendus à terme du fait de l'évolution du climat. C'est pourquoi la mission préconise la deuxième piste, qui est également celle défendue par la FFSA³⁹.

³⁹ FFSA : Fédération Française des Sociétés d'Assurance

L'introduction d'une modulation de la prime Cat-Nat dans les polices d'assurances des particuliers ou des entreprises en fonction du risque individuel et des mesures correctives prises permettrait de renforcer l'incitation des particuliers et des entreprises à se protéger contre les risques naturels. En effet, durant cette phase de prévention, les assurances peuvent jouer un rôle fort pour chacun à travers les dispositions incitatives qu'elles pourraient prévoir dans leurs contrats et les conditions d'obtention de ces derniers.

Un projet de loi de réforme du régime Cat-Nat est d'ailleurs en cours de rédaction et étudie notamment deux pistes de travail :

- L'exclusion de la garantie catastrophes naturelles des constructions non autorisées en zones rouges des plans de prévention des risques.
- La modulation des primes avec taux minimal et maximal établi par l'Etat : l'assureur fixera son taux dans cette fourchette en fonction de son évaluation du risque.

Développer la solidarité entre citoyens et entre entreprises pour augmenter le potentiel de réaction de la société civile

Les associations issues de la société civile sont un réservoir immense de capacité prêt à s'engager au côté de l'Etat dans les missions de préparation et de gestion de crise. Elles doivent devenir un partenaire privilégié de l'Etat. Pour cela, l'Etat devrait mettre en place un dialogue au niveau local et national avec les associations agréées de sécurité civile, voire d'autres forme de structures à l'instar des *communities* précitées dans le cadre de l'exemple britannique. Pour viser une participation directe au Centre Opérationnel Départemental, ces associations devraient s'organiser pour désigner un officier de liaison les représentant au COD.

A ce dialogue, un soutien au développement d'initiatives locales devrait être mis en place. Cela pourrait prendre la forme de mise à disposition de ressources documentaires et/ou d'expertises.

Le développement de la ressource que constituent les volontaires est une constante des pays visités par la mission. Si c'est une politique commune, les moyens diffèrent selon la culture administrative des pays.

Aux Etats-Unis, si la phase « urgence » est portée par les agences officielles, l'accompagnement post-accidentel est du ressort des associations caritatives confessionnelles ou des ONG. Cette politique se traduit, dans l'organisation générale de crise à tous les niveaux de l'organisation de l'Etat, par la présence aux centres opérationnels de crise d'un représentant des associations. Ce représentant est désigné par le groupe-miroir des centres de crise gérés par les associations : le VOAD (voir encadré sur le sujet précédemment). Les exemples de l'Allemagne et de la Grande-Bretagne, déjà détaillés antérieurement, pourraient à nouveau être cités.

En Suède, MSB l'agence en charge de la préparation aux situations d'urgence a un objectif allant au-delà de la protection des personnes, des biens et de l'environnement pour couvrir le maintien de la continuité des activités vitales du pays. Elle construit un des axes de sa politique sur le constat que les individus sont le fondement sur lequel la réponse à la crise repose. Pour inclure l'individu dans la gestion de crise, il faut le responsabiliser, ce qui suppose de lui donner les connaissances nécessaires pour exercer sa responsabilité. Elle

apporte son soutien aux individus, aux organisations de volontaires et aux communautés locales. La population scolaire est une cible particulière de la MSB pour laquelle elle produit des informations à travers des supports papiers, un site internet, des vidéos, des formations complémentaires des éducateurs, Une initiative intéressante est l'attention qui est portée aux communautés religieuses et au rôle qu'elles peuvent jouer dans une situation de crise. Les communautés religieuses durant les crises présentent des atouts sur lesquels on peut s'appuyer. Au-delà du soutien moral apporté aux individus à travers le dialogue et la compassion, elles concourent à travers les rituels et cérémonies à la gestion du stress post-traumatique et permettent aux victimes et à leurs familles de trouver une écoute auprès d'une structure qui leur est proche en termes de peines, de croyance, de langage et de culture. Ces groupes homogènes sont une opportunité pour diffuser des informations pertinentes sur la situation.

En Chine dont le système politique est très dirigiste en matière de coopération et de solidarité entre citoyens, l'exemple de la reconstruction après le séisme survenu au Sichuan est intéressant : le jumelage asymétrique. Ce jumelage d'une "petite" collectivité sinistrée et d'une "grande" collectivité épargnée a été opéré, à tous les niveaux (public et entreprises privées). Cette solution a su démontrer son efficacité. L'Etat chinois a imposé ce système entre une collectivité territoriale prospère non affectée par la catastrophe et une collectivité, d'un niveau administratif inférieur, sinistrée. Ce processus de solidarité imposée a permis aux collectivités sinistrées de bénéficier rapidement d'une aide d'urgence mais également de fonds dans la durée pour leur reconstruction puisque ce partenariat a imposé à la collectivité marraine de consacrer une part de son PIB à sa filleule pour une durée minimum de 3 ans (1% du PIB, soit sur 3 ans plusieurs milliards d'euros). Le gouvernement a par ailleurs encouragé les collectivités à inscrire ce partenariat dans la durée, au-delà du cadre légal aidant-sinistré, pour bénéficier notamment du potentiel de croissance que représente désormais la province du Sichuan pour les entreprises jusqu'alors tournées vers l'Est de la Chine). Ce dispositif, dont les résultats économiques sont très positifs, a en outre le mérite de renforcer la cohésion nationale dans un pays où les particularismes régionaux ont leur importance. On peut noter en outre que cette initiative a provoqué une saine émulation entre les collectivités mairaines soucieuses de montrer leur capacité d'assistance.

Les entreprises ont un rôle primordial de fourniture de ressources dans les situations d'urgence et leur survie est essentielle dans le processus de redémarrage post-accidentel.

Aux Etats-Unis, après l'ouragan Gustav qui a frappé la Louisiane en 2008, il a été mis en place localement un Business Emergency Operation Center. Le BEOC, comme cela est décrit dans le précédent chapitre, agit comme une bourse et met en relation, au travers d'un portail dédié, les agences publiques de gestion de crise ayant des besoins de premières nécessités (eau, nourriture, médicaments, couverture, essence, moyens techniques...) et les entreprises pouvant fournir, acheminer, distribuer ces denrées. Ce concept s'est développé après Katrina et a donné des résultats probants lors de l'ouragan Isaac.

L'objectif est d'organiser un marché local de l'offre et de la demande d'urgence, de moins dépendre de l'assistance fédérale et d'accélérer le rétablissement du territoire et de l'économie locale.

Au niveau fédéral, la FEMA a établi un concept équivalent d'une organisation virtuelle regroupant l'Agence et les entreprises volontaires du secteur privé. Cette organisation est pilotée par la section de la FEMA en charge du secteur privé, les affiliés sont regroupés

par champ d'activité. La première activation de cette organisation a eu lieu en 2012 lors de l'ouragan Isaac, elle s'est faite dans la foulée du National Response Coordination Center.

En Suède, la MSB cofinance des actions de coopération entre les secteurs privés et publics pour améliorer la résilience du pays. Ces programmes sont relatifs principalement aux secteurs des transports, de la fourniture d'énergie électrique et la sécurité du secteur économique.

Tous les pays font un effort pour convaincre le secteur économique de se préparer aux événements majeurs en l'incitant à développer des plans de continuité d'activité. Ces plans doivent permettre aux acteurs économiques, en cas de crise majeure, de maintenir ou de retrouver rapidement un fonctionnement éventuellement en mode dégradé. Ils constituent des documents de planification stratégiques explicitant la réaction à une catastrophe pour en minimiser les impacts et assurer la pérennité de l'entreprise. En Grande-Bretagne, pour promouvoir cette politique, le Cabinet Office a sponsorisé le développement d'un livre « Le plan de continuité d'activités pour les Nuls ». En Louisiane, la prise conscience a eu lieu à la suite de l'ouragan Katrina où 70% des PME ont disparu après la tempête. Le BEOC de Louisiane assure la promotion du développement des plans de continuité auprès de ses membres.

En France une action similaire est en cours sous l'égide du Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale, avec la préparation d'un guide pour réaliser un Plan de continuité d'activité, destiné aux entreprises et aux collectivités territoriales. Toutefois, en l'état, ce projet de guide reste une déclinaison de la norme ISO 22301 et n'apporte donc pas de vraies nouveautés sur le fond ; la véritable plus value de ce guide pourra être dans la diffusion qui en sera faite et qui devra s'accompagner d'une véritable sensibilisation des décideurs.

Préparer les conditions du dialogue social qui sera nécessaire dans la phase post crise

Une crise majeure constitue pour les individus une rupture qui se traduit par une perte de qualité de vie et une limitation des possibles : isolement, rupture des communications et approvisionnements de toutes sortes, dégradation de l'environnement, perte ou dégradation des conditions de vie, dépréciation des biens, perte des capacités à protéger leur famille, Cette situation est très anxiogène car les conséquences de l'accident ne sont pas solidement bornées dans le temps et l'espace : quelle est la zone affectée et quand retrouvera-t-on une situation normale ? Le ressenti pour le citoyen est une perte d'autonomie, c'est-à-dire une limitation de ses choix, qui affecte durablement sa capacité de rebond.

La conséquence immédiate d'une catastrophe est la perte de confiance des individus vis-à-vis des autorités et des experts et le questionnement sur les mesures prises et les politiques menées et par ricochet sur la volonté des institutions à protéger leur santé et leurs territoires. Il va s'ensuivre une très grande difficulté pour l'Etat à faire accepter les politiques de restauration même si celles-ci sont techniquement pertinentes.

La reconstruction de la confiance qui a besoin de temps, va passer par l'élaboration d'un récit collectif et individuel qui permettra aux gens de décrire leurs expériences pour qu'elles puissent être partagées (démarche de catharsis).

La crise majeure questionne un principe fondamental sur lequel l'Etat est bâti. « *Le premier droit de l'individu reconnu comme sujet central du politique, c'est ainsi le droit à la vie. Il échange sa soumission ou sa participation selon les diverses formes de ce contrat social, contre cette garantie fondamentale : être protégé dans son intégrité physique contre toutes les menaces de violence intérieure*⁴⁰. ». C'est la sensation de la perte de cette garantie qui remet en question l'autorité de l'Etat dans les situations de crise et qui va favoriser le doute que le faible est sacrifié aux intérêts des puissants.

Si en situation « normale », la posture des administrations comme incarnation de l'intérêt général en opposition des intérêts particuliers est peu contestée, en situation de crise cela peut être remis en cause avec des questionnements sur l'équité des mesures prises. A titre d'exemple, lors des inondations du printemps 2001 dans la Somme, les habitants ont cru être victimes des pouvoirs publics qui auraient préféré inonder leur département pour épargner Paris, avec l'image des nantis protégés aux dépens des pauvres, et ce, malgré les démentis répétés des pouvoirs publics. La raison de ce déni de réalité vient en grande partie de la difficulté à comprendre un phénomène naturel complexe et rare (remontée des nappes phréatiques) qui s'est greffé sur des a priori existants qui ont nourri la rumeur.⁴¹

Pour surmonter cette difficulté, il faut remettre le citoyen en situation d'acteur, c'est-à-dire lui donner les moyens de participer aux choix des objectifs de restauration de son cadre de vie qui fixera le retour à la vie « normale » non nécessairement identique à la situation antérieure (changement d'habitation, environnement durablement pollué, limitation d'usage de ressources telles que l'eau ou les terres agricoles, ...). Pour aller dans cette dynamique positive, l'individu doit constater qu'il est dans une perspective d'amélioration même s'il ne retrouvera pas la situation initiale.

Pour exercer sa capacité de choix il faut que le citoyen ait la possibilité de comprendre par lui-même la complexité de la situation. Les crises majeures sont par essence exceptionnelles et excluent donc en tout ou en partie la possibilité de se référer à une situation déjà vue pour puiser dans son expérience personnelle pour se repérer.

Pour évacuer la complexité de la nouvelle situation où il n'y plus de repère et lui permettre de revenir à un monde plus simple à comprendre, la population va chercher à se faire sa propre opinion et à se construire un cadre d'interprétation de la nouvelle situation. C'est à l'aune de cette tentative de reconstruction de sens que les mesures proposées par l'Etat seront acceptées ou rejetées. Pour comprendre les risques nouveaux et leurs conséquences et pour se repérer dans ce nouvel environnement, les individus vont puiser dans toutes les sources de connaissance et d'expertise existantes ou mises à dispositions, avec la difficulté d'exercer un travail critique sur la pertinence des informations.

⁴⁰ Pierre ROSANVALLON, La crise de l'Etat providence p21

⁴¹ « Cette rumeur, dite « rumeur d'Abbeville », traduit la représentation profondément ancrée d'une périphérie par rapport à son centre, dans un jeu complexe de dépendance-répulsion. Cette représentation prend ici une valeur particulière due à l'éponymie du fleuve et du département : l'inondation fluviale n'est plus que l'avatar d'un département déversoir dans lequel Paris se débarrasse de tous les méfaits de la modernité. » Damien Framery, Les inondations de la Somme en 2001 : enjeux de pouvoirs dans un contexte de décentralisation. Hérodote, 2003/3 (N°110), p. 29.

Dans la phase de préparation à la crise, la mise à disposition à froid de ces sources d'expertises est un moyen de limiter un possible désarroi des populations. Ces sources peuvent être multiples et attachées à un risque particulier. L'établissement des plans communaux de sauvegarde et des plans particuliers de mise en sûreté des établissements scolaires sont les opportunités de former des référents locaux sur les risques auxquels les communes sont exposées. Les différentes Commissions locales d'information autour des sites industriels sont aussi des ressources d'expertise pour la population qui peuvent être exploitées à travers l'exposition médiatique qui a lieu à l'occasion des exercices.

L'association des mouvements associatifs à gestion des risques est un investissement précieux. La mise en contradiction des positions des expertises académiques et celles des mouvements associatifs en impliquant les organismes de recherche dans les domaines de la gestion des crises permet de faire apparaître les dimensions de doute et de subjectivité toujours présentes dans les discours d'évaluation des risques et d'élever le partage des connaissances scientifiques des acteurs. Ceci jettera les bases d'une expertise pluraliste qui sera précieuse en crise pour reconstruire un référentiel partagé résultat d'un processus collectif, rationnel et transparent.

Les moyens de communications actuels mettent à disposition des masses d'informations de qualité variable et par leur pénétration dans la société sont devenus un élément de la gestion de la crise. En particulier, Internet et les réseaux sociaux jouent un rôle important, ils ont changé la donne sur ce point, en dépit des dérives auxquelles ils ont pu parfois donner lieu. Ils sont capitaux et permettent à la population de libérer sa parole, ils sont devenus un point clé de l'horizontalité du système : ce n'est pas le sachant qui dit ce qui est vrai. On peut être optimiste sur le rôle joué par ces nouveaux médias. Ils permettent grâce à la vitesse des échanges et à la pluralité des participants de faire apparaître une vérité partagée très rapidement. Le pari sur l'intelligence du groupe peut être fait. On peut observer l'élimination rapide des positions non fondées par l'émergence de leaders naturels qui concentrent et diffusent les informations pertinentes.

Ces réseaux vont participer à la reconstruction sociétale qui est complexe après un accident technologique. Car il s'agit d'une crise à composantes multiples : pertes des biens, nourriture douteuse, stigmatisation des victimes, paysages dévastés, perte de l'ensemble des repères, Dans cette situation, on ne répare pas, on doit reconstruire, réinventer. Les réseaux sociaux, du fait de leur rapidité et de la mise en relation directes entre individus, sont un moyen de faire émerger une conscience collective et une vision partagée de ce que doit être l'avenir.

Pour dépasser la phase d'opposition Etat-population, la question fondamentale sera de favoriser la cristallisation et la restauration du dialogue et in fine de la confiance. Mais au préalable, il faudra reconnaître les doutes et les inquiétudes voire l'anxiété et entendre la plainte, puis donner les éléments pour que la population puisse construire sa propre décision en s'appuyant sur des relais faisant action de bons offices. L'Etat doit abandonner son approche dirigiste et accepter le rôle de la société : écouter les idées des citoyens et leurs projets. Il est donc capital pour les autorités que des relais d'opinion soient présents avant la crise. L'approche descendante, même si elle s'avère souvent techniquement efficace ne peut générer, à elle seule, l'adhésion de la population et reconstruire la confiance.

La préparation des décideurs et des populations aux situations accidentelles et en particulier aux critères qui supporteront les décisions sont de première importance. Ce manque serait porteur de graves difficultés. L'accident de Fukushima en est un exemple, lié à la totale

impréparation des autorités à gérer un accident nucléaire, ils n'ont pas su, pendant et après l'accident, communiquer avec la population. A trop vouloir rassurer et promettre l'impossible en annonçant un retour à la situation antérieure, elles sont tombées dans le discrédit. Cet objectif était hors d'atteinte, comme la population a pu le constater, et de plus sans réelle nécessité du point de vue sanitaire.

Le redémarrage d'une zone affectée par un évènement majeur ne peut se faire par partie, il nécessite de façon dégradée le fonctionnement en mode dégradé de l'ensemble des services. Il s'agit d'une priorité pour éviter une déstructuration des zones affectées. Les zones évacuées dans la préfecture de Fukushima font face aujourd'hui à ce problème pour celles où les habitants sont susceptibles de revenir. Deux ans après les déplacements, les jeunes se sont installés en ville dans une nouvelle vie et ne reviendront pas. Les services hésitent car leur survie économique n'est pas assurée et par ricochet les habitants plus âgés s'interrogent sur la qualité de vie. On peut imaginer que le retour dans ces zones ne se fera pas avec la population initiale.

En conclusion :

Les propositions développées dans ce chapitre visent à augmenter le degré de résilience de notre société dans son ensemble en développant la volonté et la capacité de résistance de la société civile (individus et acteurs économiques). Elles se fondent toutes sur des exemples que nous avons vu fonctionner, en France ou à l'étranger, et qu'il s'agit donc soit d'étendre, soit d'adapter :

- en valorisant le volontariat,
- en multipliant les actions de sensibilisation et de formation des jeunes publics,
- en sensibilisant le grand public et les acteurs économiques aux mesures qu'ils peuvent prendre individuellement et collectivement,
- en améliorant l'implication du grand public et des acteurs économiques dans le redémarrage du post-crise.

L'ensemble de ces propositions est sous-tendu par l'idée de la nécessaire responsabilisation de la société civile dans un pays à forte tradition d'Etat providence, afin que son degré de préparation et de résistance permette de retarder le moment et l'intensité de l'intervention des moyens de secours, ce qui leur permettra de se concentrer sur les situations les plus graves.

Chapitre III : Mieux communiquer et interagir en améliorant l'utilisation des médias sociaux et des nouvelles technologies

On ne peut pas parler de gestion de crise sans parler de « communication de crise ». Celle-ci recouvre plusieurs dimensions : on pense généralement à la gestion de l'image et de la réputation. Mais communiquer en cas de crise, c'est avant tout, plus factuellement, échanger des informations. Recueillir, partager, transmettre... Récupérer des données pour assurer la gestion la plus fine possible de la situation, les confronter à d'autres données pour en tirer une analyse ad hoc, donner des instructions ou des recommandations aux acteurs de terrain, alerter, convaincre, interdire...

Ces aspects de la communication de crise, beaucoup moins traités dans les ouvrages de référence que celui consacré à l'image des organisations, dans nos sociétés où l'image tient une place si importante, sont ceux sur lesquels nous avons choisi de concentrer notre attention. En effet, dans les crises de grande ampleur, qu'elles soient d'origine naturelle ou industrielle, la capacité à recueillir rapidement des données et à en vérifier la fiabilité, à échanger avec l'ensemble des parties prenantes pour prendre les décisions les plus pertinentes, et à communiquer avec les personnes impactées par la situation (victimes directes et indirectes), sont des conditions essentielles pour limiter les dégâts liés à la crise. In fine, c'est aussi de cette bonne gestion de crise que dépendra l'image des organisations impliquées ; c'est notamment sur ces éléments que s'appuieront ensuite les équipes de communicants pour mettre en avant les compétences et le professionnalisme des responsables de la gestion de crise.

Cette nécessité de communiquer efficacement à tous les stades de la gestion de crise, dès les premières minutes, est bien connue des spécialistes de la question. Les technologies de l'information ont toujours joué un rôle essentiel lors des crises de ces dernières décennies : téléphones fixes naturellement, mais aussi satellitaires (pour éviter les pannes ou surcharges des réseaux de téléphonie sur les zones sinistrées), télévision et radios, messageries électroniques et téléphones mobiles plus récemment, ... Autant de moyens permettant pour l'essentiel des échanges bilatéraux ou descendants, de quelques organisations « sachantes » ou se présentant comme telles, vers les publics de masse. Ce qui caractérise les évolutions les plus récentes en matière de technologie de l'information, vraisemblablement de manière durable, c'est d'une part la capacité de tout un chacun, y compris le citoyen lambda, à communiquer avec le plus grand nombre via les réseaux sociaux, et d'autre part la vitesse de propagation de l'information, dont la fiabilité est ainsi parfois sacrifiée faute de temps disponible pour la vérification. La conséquence de ce nouvel état de choses, c'est que la « *communication en temps de crise* » peut désormais émaner d'une multitude de sources et atteindre des cibles très larges, avec des contenus non maîtrisés par les gestionnaires de crise. La « *communication de crise* » en est nécessairement fortement impactée et les décideurs n'ont d'autre choix que d'en tenir compte, que ce soit sur les vecteurs de communication (médias classiques et échanges directs ou semi-directs avec les citoyens, via le web) ou sur la tonalité des messages diffusés, moins solennels lorsqu'ils s'adressent sans intermédiaire aux citoyens.

L'ouragan Sandy qui a frappé la côte est des Etats-Unis fin 2012 est une illustration parlante de l'impact de l'utilisation des technologies de l'information sur la communication de crise...

New York, une file de gens qui patientent. L'ouragan Sandy est passé par là le 30 octobre. L'électricité reste coupée dans des quartiers entiers, le ravitaillement est difficile. Qu'attendent ces gens ? Des vivres ? Non, ils attendent patiemment la possibilité de recharger leur smartphone. Probablement des geeks⁴² ? Non, les mêmes scènes se retrouvent dans le New Jersey, également touché par l'ouragan : on charge son téléphone dans les voitures, sur les groupes électrogènes... Pourquoi cette urgence ? Les journaux n'arrivent pas, les transports sont limités, la télévision ne fonctionne plus, le téléphone mobile devient l'outil de communication indispensable. Les victimes communiquent avec leurs proches, se renseignent sur les stations essence approvisionnées. Dans le même temps, grâce à l'outil Internet, la FEMA et la Croix-Rouge donnent des directives sur les réseaux sociaux, répondent aux questions des sinistrés, indiquent où se trouvent les abris les plus proches...

En parallèle, deux des photos de cette catastrophe les plus partagées sur les réseaux sociaux et reprises par de nombreux médias traditionnels, étaient pour l'une un photomontage, et pour l'autre la photo d'un violent orage sur la ville prise longtemps auparavant. Autre exemple : CNN, chaîne d'information continue et donc soucieuse de rendre compte au plus près du déroulement des événements indique que la bourse de New York a été inondée. L'information a été extraite des réseaux sociaux où elle a été largement partagée et commentée par de très nombreux utilisateurs. L'information se révélera fausse. Dans sa course à l'information, la chaîne de télévision locale NY1 a même diffusé soit disant en direct l'image d'une vague immense s'abattant sur la statue de la liberté. Trouvée sur les réseaux sociaux, cette image est un extrait du film catastrophe « Le jour d'après ».

Exemple unique de l'utilisation d'Internet et des nouvelles technologies pendant une crise ? Non. En 2010, dans le pays le plus pauvre de l'hémisphère Nord, Haïti, un séisme dévaste la capitale Port au Prince. Les premières photos sont partagées sur *Twitter* par des témoins, bien avant que les agences de presse soient en capacité de couvrir la tragédie et d'envoyer leurs correspondants. Internet et les réseaux mobiles n'étant pas totalement coupés, des communications sont établies via Skype, des informations sont échangées par SMS... Le monde prend conscience de l'ampleur du désastre grâce à ces échanges.

Ces exemples illustrent les deux faces d'une même réalité, Internet, les réseaux sociaux, et les nouvelles technologies : d'un côté, un potentiel considérable pour améliorer l'efficacité de la gestion de crise, communiquer avec les citoyens, s'informer sur la situation de terrain en temps réel. De l'autre côté, la difficulté que représente la circulation d'informations nombreuses dont la fiabilité est difficilement vérifiable.

Etat des lieux en France : des réticences institutionnelles à l'utilisation des médias sociaux pour communiquer en temps de crise

L'état des lieux en France fait apparaître que si l'Etat commence à utiliser les médias sociaux en matière de communication institutionnelle, des réticences subsistent encore en matière de communication de crise, cette dernière exigeant une forte réactivité et donc des circuits de validation courts.

⁴² Surnom donné aux passionnés d'Internet et des nouvelles technologies

A l'inverse, la plupart des grands groupes privés utilisent aujourd'hui ces médias, de même qu'une partie toujours croissante de la population : la France compte en effet plus de 25 millions d'utilisateurs de Facebook et plus de 5 millions d'utilisateurs de Twitter⁴³. Les attentes, en cas de crise, sont donc fortes désormais et doivent susciter de la part des pouvoirs publics une vraie prise en compte et donc une vraie stratégie de réponse.

En France, l'Etat reste encore timoré quant à l'utilisation des réseaux sociaux et des nouvelles technologies dans la gestion de crise. La situation est différente pour les grandes entreprises, dont la plupart assure désormais une présence plus ou moins forte sur les réseaux sociaux pour, a minima, suivre les discussions les concernant et anticiper le risque d'image.

Des raisons objectives à la frilosité des autorités publiques existent. La fiabilité non avérée des informations disponibles demeure un point fondamental. Difficile aussi pour ces autorités de délivrer en temps réel des messages qui doivent suivre un circuit de validation préalable. Les échelles de temps de ces actions de vérification et de validation sont-elles compatibles avec une communication en temps réel ?

Plusieurs autres raisons peuvent aussi rentrer en ligne de compte. Ainsi, il faut d'abord reconnaître que l'utilisation active des réseaux sociaux durant la crise transforme le citoyen en acteur de la crise, lui qui est traditionnellement perçu comme le bénéficiaire passif de l'assistance et des secours mis en place ; un véritable changement de culture. De plus, la génération des décideurs n'est généralement (même s'il existe des exceptions) pas la plus active sur les réseaux sociaux, les moins de 30 ou 40 ans étant en moyenne beaucoup plus présents. On peut légitimement se demander si cette méconnaissance des outils ne joue pas aussi un rôle. Récemment, lors d'un débat sur ce sujet, un de ces décideurs s'est exclamé, d'un ton définitif : « comment pourrait-on communiquer avec seulement 140 caractères ? », faisant allusion à la taille maximale des messages sur *Twitter*. On pourrait bien sûr lui rétorquer que la plupart des versets de la Bible, un ouvrage qui a su traverser les siècles, sont plus courts... L'aptitude à la formulation de messages très courts dans un environnement codifié et extrêmement réactif suppose non seulement de savoir dégager l'essentiel d'une communication mais aussi d'avoir une vision claire de l'impact des mots. Concrètement, cela signifie qu'il faut des professionnels expérimentés de la communication aux manettes de ces outils de communication. Mais les plus expérimentés sur ces outils, qui sont généralement jeunes, ne sont pas encore tellement ceux qui ont le pouvoir de définir les messages au sein des institutions publiques. Ce décalage va rapidement s'atténuer les années passant et leur expérience augmentant.

Une précision d'importance : cette frilosité n'est pas générale et concerne plus spécifiquement la communication de crise. L'évolution, bien que relativement lente, est néanmoins sensible. Les préfectures ont ainsi largement commencé à investir les réseaux sociaux, même si toutes n'y ont pas le même niveau d'implication. La police et la gendarmerie nationales utilisent également ces nouveaux médias. Le changement est récent –le compte *Twitter* de la police nationale a été ouvert le 1er décembre 2012- et pour l'instant, la communication reste institutionnelle. Il y a fort à parier que la situation va rapidement évoluer vers une utilisation plus diversifiée de ces supports.

Le 12 mai 2010, 9 000 personnes répondent à des appels lancés sur les réseaux sociaux et se rassemblent à Nantes pour boire un verre, ou plus. Pas d'organismes identifiés, pas de

⁴³ Source : Etat des lieux des médias sociaux en France et dans le Monde en 2012, Club innovation culture décembre 2012

déclaration préalable, pas d'organisation de secours, de l'alcool en quantité... un cocktail à haut risque. Lorsque ces rassemblements se multiplient ensuite sur le territoire, très populaires, le seul moyen de les anticiper et de mettre en place à temps les moyens de secours appropriés est d'écouter ce qui se trame sur les réseaux sociaux.

Une des évolutions les plus emblématiques en France est ainsi, à notre connaissance, celle de la Préfecture de Police de Paris. Confrontée à la mode, aujourd'hui en désuétude, des « apéros Facebook », elle se devait de réagir. La Préfecture a été amenée à se déployer sur les réseaux sociaux non pas après une analyse circonstanciée mais contrainte par les événements. L'investissement tant humain que technique est faible, un ordinateur, une connexion Internet et une ou deux personnes à même de consacrer quelques heures de temps en temps à ces médias. D'une simple surveillance, ses actions se sont petit à petit étoffées vers une diffusion de l'information officielle et, dans certains cas des rappels à la loi. Des velléités d'organiser de nouveaux rassemblements ont ainsi sans doute été freinées par l'envoi sur les réseaux sociaux de message de la Préfecture à leurs initiateurs, stipulant qu'ils pourraient être considérés comme légalement responsables de la manifestation notamment en cas de dérive.

Aujourd'hui, ces rassemblements sont visiblement moins répandus. Pourtant, la Préfecture reste active sur ces nouveaux médias. Quels sont donc les avantages des réseaux sociaux ? Quelle peut être leur utilité pour la gestion des risques et des crises ? Quelles actions pourraient être préconisées dans ce domaine ?

Comment progresser ensemble ?

A travers ses rencontres en France et à l'étranger, les membres de la mission FNEP ont eu l'opportunité d'échanger avec de nombreux responsables et spécialistes sur les moyens utilisés pour recueillir, partager et diffuser les informations en cas de crise. Certains d'entre eux ont particulièrement retenu notre attention, soit pour leur efficacité éprouvée, soit pour le potentiel qu'ils représentent et qui selon nous mérite une réflexion approfondie, dans l'optique d'un éventuel développement en France.

Nous évoquerons particulièrement les médias sociaux (lieux d'échanges du web, au sens large), aujourd'hui incontournables dans le contexte de la mondialisation des réseaux, aussi bien en tant que sources d'information qu'en tant que lieux d'expression voire de revendication des citoyens. Les médias sociaux, par la possibilité qu'ils offrent aux citoyens de s'y exprimer librement et facilement, ont fait d'eux de véritables parties prenantes de la crise (partie 2.1). En matière de gestion de crise, et en particulier sur les crises de grande ampleur qui nous occupent, il nous a semblé important d'aborder les outils que peuvent offrir aux décideurs les technologies de l'information, outils que nous avons pu entrevoir lors des échanges avec nos interlocuteurs étrangers notamment.

1) Utiliser les médias sociaux pour optimiser les flux d'informations avec les citoyens

En 2010, Hillary Clinton a décrit les réseaux sociaux comme le « nouveau système nerveux » de notre planète. Internet et les réseaux sociaux sont de nouveaux médias, qui prennent des formes variées : réseaux professionnels (LinkedIn, Viadeo) ou personnels (Facebook,

Google+), supports de diffusion d'images et vidéos (YouTube, Flickr), réseaux d'actualité (Twitter) et sites d'information fondés sur les contributions des internautes (Wikipédia).

Sans être exclusif, ils touchent un public plutôt jeune. D'après le baromètre 2013 de TNS Sofres sur les médias, 27% de la population française choisit de préférence Internet pour s'informer, une progression de 20% en 10 ans. Ce chiffre grimpe à 54% pour les 18-35 ans. La télévision restera-t-elle la source principale d'information ? Ce n'est pas sûr. Aux Etats-Unis, seulement un tiers de la population regarde le journal télévisé. Dans l'Hexagone, on assiste à l'érosion continue des audiences du sacro-saint JT de 20 heures. Inclure Internet dans ses supports de communication est aujourd'hui indispensable pour toucher l'audience la plus large.

Ces nouveaux médias, en particulier les réseaux sociaux et réseaux d'actualité, sont particulièrement intéressants pour communiquer en cas de crise de grande ampleur, pour la simple et bonne raison qu'ils sont des médias interactifs par essence. Ainsi, non seulement ils permettent de communiquer sans filtre, sans intermédiaire, vers les citoyens, mais ils offrent également la possibilité de récupérer des informations en provenance directe du « terrain » : préoccupations et besoins des populations impactées, informations de nature opérationnelles comme les lieux d'approvisionnement disposant encore de stocks ou la localisation de personnes disparues.

Là où les réseaux sociaux apportent une réelle innovation, c'est qu'ils sont le seul média à même d'apporter simultanément une réponse aux trois questions que se posent inévitablement les citoyens au cours d'une crise: (i) que se passe-t-il, (ii) où sont les gens qui me sont chers, que leur arrive-t-il, (iii) que dois-je faire, où puis-je trouver ce dont j'ai besoin (nourriture, abri, essence, etc.) ?

Enfin, les réseaux sociaux peuvent contribuer à améliorer les comportements individuels pendant une crise. Les publicitaires savent depuis longtemps que les conseils d'achats de nos proches, des gens en qui nous avons confiance sont bien plus efficaces que la meilleure campagne de promotion (ce qui explique en partie la popularité des sites d'évaluation des restaurants et des hôtels). Dans la crise aussi, notre comportement dépend de l'avis de ceux que nous estimons crédibles et dignes de confiance. Sur les réseaux sociaux, ces avis sont disponibles en directs ce qui leur confère une efficacité redoutable, tant pour propager une information vitale que pour amplifier une rumeur infondée. Les Chinois se sont ainsi rués sur le sel après l'accident nucléaire de Fukushima, persuadés à tort par une rumeur sur la Toile que l'iode qu'il contient les protégerait. Il a été rapporté que pendant ce même séisme, dans la ville de Kesennuma (préfecture de Miyagi), une personne, incapable de joindre les pompiers par téléphone pour déterminer la marche à suivre, avait finalement échappé au tsunami grâce à un message posté sur Twitter par des membres de sa famille. Les deux faces d'une même pièce.

Informers directement les citoyens

Twitter et *Facebook* peuvent très facilement être utilisés par les autorités pour relayer les messages officiels diffusés via les médias traditionnels. Cette communication est alors directe entre l'autorité émettrice et le citoyen, sans filtre, et a priori plus contrôlable. Il y a une seule contrainte, mais qui n'est pas anodine : disposer des services d'un responsable dédié à la communication sur ces médias (un « community manager »), qui en connaisse

les codes particuliers (langage, délais, ...), et l'organisation intérieure, et en maîtrise les messages. Attention : en cas de crise majeure, le compte de l'autorité émettrice risque d'être pris d'assaut et des moyens humains et techniques appropriés doivent être mis en place rapidement. La tentation peut être grande pour les responsables de se contenter d'utiliser les médias traditionnels pour diffuser les messages importants : la technique comme les temps de diffusion sont en effet (à peu près) contrôlés, et les commentaires publics sont limités à ceux des journalistes et personnes publiques ; dans le cas des réseaux sociaux, chaque citoyen est en mesure de partager avec des milliers d'autres son point de vue. Il faut toutefois composer avec le fait que ces médias sociaux sont désormais des sources d'informations suivies non seulement par beaucoup de citoyens, mais aussi par les médias traditionnels eux-mêmes. Outre le fait qu'une totale absence de ces lieux d'échanges risque d'être incomprise et critiquée, les autorités se privent le cas échéant d'une caisse de résonance puissante pour diffuser leurs messages.

Les réseaux sociaux permettent de comprendre quasiment en temps réel les préoccupations premières des citoyens, par l'analyse des messages échangés sur ces plateformes. Sous réserve là aussi de disposer des moyens humains et techniques nécessaires à la surveillance de ces médias, les autorités et organisations en charge de la gestion des crises majeures s'offrent par ce biais la possibilité de mieux répondre aux attentes et aux besoins des sinistrés. La FEMA (*Federal Emergency Management Agency*) et la Croix-Rouge américaine, qui utilisent maintenant les réseaux sociaux pour communiquer avec les citoyens en cas de crise, nous ont témoigné de l'efficacité de ces moyens de communication tout au moins pour rassurer les populations. En effet, même si la Croix Rouge se trouve dans l'impossibilité de répondre concrètement à une demande, faire preuve d'empathie au travers d'une réponse moins précise est très apprécié des personnes en difficulté.

Cette approche présente l'avantage d'offrir aux décideurs un outil indicatif pour vérifier que les décisions envisagées (ou prises) sont bien comprises par la population. Didier Houssin, alors en première ligne en tant que Directeur Général de la Santé lors de la crise liée au virus H1N1, nous a par exemple indiqué qu'un retour de « terrain » plus rapide que ce que peuvent offrir les sondages, lui aurait été utile pour comprendre les réticences que suscitait la vaccination.

Récupérer des informations utiles à la gestion de crise

Beaucoup d'informations disponibles rapidement en cas de crise

En Anglais, on parle de moissonner les réseaux sociaux (*social networks harvest*) lorsque l'on cherche à extraire de ces réseaux des informations utiles. Cette possibilité est séduisante pour la gestion de crise, chaque témoin pouvant contribuer à travers ses écrits et les photos qu'il fait à améliorer la connaissance de la situation sur le terrain. On pourrait rétorquer que cette possibilité est purement théorique, en cas de crise, les réseaux pouvant être impactés et les témoins ayant d'autres priorités. L'expérience démontre le contraire. Il n'existe pas, à notre connaissance, de crise n'ayant pas fait l'objet de publications rapides sur Internet d'informations par les témoins et ce quel que soit le pays concerné. Nous avons déjà mentionné le séisme d'Haïti et l'Ouragan Sandy. Nous pourrions aussi rajouter le séisme et le tsunami au Japon en mars 2011. Bien entendu, les témoins restent tributaires de la disponibilité des réseaux Internet et téléphonique et les informations peuvent rester

parcellaires. Mais l'expérience montre qu'Internet, grâce à son fonctionnement distribué, ne s'effondre pas.⁴⁴ Ainsi, des informations utiles à la gestion de crise sont rapidement mises à disposition sur les réseaux sociaux en cas de crise.

Des informations complexes à exploiter

Mais comment les en extraire ? L'extraction de ces informations est en butte à trois difficultés majeures : (i) le volume des informations à traiter, (ii) leur manque de précision et (iii) leur fiabilité difficile à vérifier.

Chaque crise génère pléthore de publications sur les réseaux sociaux. Ces publications émanent des témoins, les proches, les familles et un vaste ensemble de personnes qui se sent concerné pour une raison ou une autre par cette crise. Devant un tel déluge, il est très difficile de séparer l'information utile à la gestion de crise -qui reste très minoritaire en volume- des messages de compassion et des expressions d'opinions, qui sont de très loin les plus importants en nombre sur les réseaux sociaux.

Les seuls cas opérationnels à ce jour concernent les séismes. Ils tirent bénéfice de la rapidité du phénomène. En se limitant aux toutes premières minutes qui suivent un séisme, on ne s'intéresse qu'à des publications réalisées par des témoins, les seules personnes informées à ce stade de l'existence du tremblement de terre. Ainsi, en comptant le nombre de messages publiés sur *Twitter* contenant le mot « séisme », l'US Geological Survey détecte automatiquement l'existence d'un tremblement de terre ressenti par les populations, typiquement en une minute, soit plus rapidement que les réseaux de surveillance. L'apport pour la gestion de crise reste cependant limité : quelques minutes plus tard, les réseaux de surveillance livrent leurs résultats, confirment l'existence du séisme et donnent avec précision sa localisation et sa magnitude.

Par ailleurs la précision des informations partagées sur les réseaux sociaux n'est pas toujours suffisante, pour que ces informations soient utilisables dans la conduite d'une gestion de crise. Prenons l'exemple d'une photo présentant des destructions causées par une crue. Pour être réellement exploitable, elle ne doit pas simplement indiquer le nom de la rivière, mais le quartier de la ville et le jour et l'heure à laquelle elle a été prise. Ces informations sont rarement disponibles sur les réseaux sociaux et de tels clichés trouvent plus facilement leur place dans les médias que dans un centre de gestion de crise.

S'agissant de la fiabilité des informations, il est utile de s'intéresser aux comparaisons de qualité de contenu entre les grandes encyclopédies et l'encyclopédie participative Wikipédia : le niveau de fiabilité des informations est comparable. Cette observation indique qu'à terme, au moins pour les sujets non conflictuels, l'information publiée sur Internet tend à s'auto-corriger. Malheureusement, ce phénomène est peu pertinent dans le cas de la crise. En cas de crise à cinétique lente, comme par exemple une sécheresse, les médias traditionnels et les réseaux d'observations fournissent l'ensemble des informations nécessaires à sa gestion. L'apport potentiel des informations publiées sur les réseaux sociaux est plus significatif pour les crises à cinétique rapide. Or, dans ce cas-là, le phénomène d'autocorrection n'a pas le temps de se mettre en place : soit on exploite en temps et heure une information non confirmée au risque de pénaliser l'efficacité de la gestion de crise, soit on attend sa

⁴⁴ Cette robustesse est peu surprenante lorsque l'on sait qu'Internet découle d'initiatives des militaires américains dans la fin des années 1960 qui souhaitaient maintenir leur capacité de communication en cas d'attaque nucléaire soviétique.

confirmation au risque que l'information devienne caduque. C'est sur une base similaire que CNN a décidé de diffuser l'information – fausse - selon laquelle la bourse de New York avait été inondée lors de l'ouragan Sandy.

Les informations erronées, qu'elles le soient involontairement ou délibérément, sont ainsi susceptibles de passer entre les mailles du filet. Les citoyens comme les autorités ne sont alors pas toujours certains de détenir l'information la plus fiable. Pour limiter la propagation virale d'informations qu'elle sait être fausses, la FEMA a lancé son site *Rumor Control*. Mis à jour très régulièrement, ce site a pour but d'informer les citoyens américains des *hoax* (fausses rumeurs) qui circulent sur les réseaux sociaux. C'est à travers ce site que la FEMA a démenti la rumeur répandue sur les médias sociaux selon laquelle la FEMA et la Croix-Rouge distribuaient des bons d'argent suite à la tempête Sandy. La FEMA a complété son dispositif en listant sur son site Internet les sources d'informations considérées comme fiables : sites Internet et les # sur Twitter. Ce dispositif est d'autant plus efficace que la FEMA est une autorité publique jouissant d'une forte notoriété aux Etats-Unis et qu'elle est reconnue comme l'acteur principal des gestions de crises majeures. Le mot FEMA est devenu une marque associée à la crise.

Le *crowdsourcing* ou la possibilité pour une organisation de collecter de manière structurée des informations auprès des témoins (questionnaires en ligne, photos, etc.) offre, dans une certaine mesure une alternative à la moisson d'information sur les réseaux sociaux. En pratique, cette approche est généralement appliquée thématique par thématique et est implantée sur les sites Internet naturellement visités par les témoins pour le type de crise en question (cela pourrait être Météo France pour un événement météorologique). Le volume d'information collecté est beaucoup plus faible que le volume disponible sur les réseaux sociaux mais, grâce à des réponses obligatoires et à des techniques automatiques de recoupements (analyses statistiques, cohérence des réponses, etc.), il est possible de s'assurer d'un niveau acceptable de précision et de fiabilité des informations. Cette technique ne présente pas le même potentiel que la moisson d'information sur les réseaux sociaux. Quant à cette dernière, si elle demeure à ce jour un sujet de recherche, il est fort probable que le potentiel commercial de l'extraction d'information des réseaux sociaux permettra de développer des techniques performantes. Nous verrons probablement cette moisson devenir une réalité pour les futurs gestionnaires de crise qui seront à même de répondre en temps réel à la première question des sinistrés : que se passe-t-il ?

Organiser l'interactivité de l'information

La fondation Google (www.google.org), liée à l'entreprise du même nom, publie les alertes sur sa page *Google Public Alert* à partir de données exclusivement fournies par les autorités publiques. En cas de crise avérée, elle ouvre une plateforme d'information gratuite et dédiée pour faciliter l'information des citoyens et les échanges entre les autorités et la société. Cette page est un peu l'équivalent d'un flash spécial sur les télévisions et les radios : en cherchant par exemple le mot « incendie » alors que la forêt brûle à côté de chez vous, l'internaute est en principe automatiquement dirigé vers cette page. A l'heure où nous écrivons ce rapport, les inondations à Jakarta (Indonésie) sont le dernier exemple d'activation de la plateforme et le Japon, bien que doté de moyens d'information sur les séismes exceptionnels (interruption automatique des programmes télévisuels et radios, alerte précoce pour les séismes et tsunamis, etc.), vient de se joindre à ce programme.

Cette page publie, sous formes de cartes, les dernières informations officielles sur le sinistre, les zones affectées, et les informations d'intérêt pour l'ensemble des personnes impactées (état des routes, consignes, etc.), en anglais et dans la langue locale, sous une forme accessible aussi bien pour les ordinateurs fixes que pour les tablettes et *smartphones*.

En cas de catastrophe, comme les tremblements de terre, une autre application, nommée *People Finder*, est activée et intégrée à la plateforme : elle met en contact les personnes ayant été potentiellement affectées avec leur famille et leurs proches. Il suffit de laisser un message sur la plateforme en indiquant le nom, le lieu supposé de la personne recherchée. Le besoin est criant : 600 000 messages ont été postés sur *People Finder* suite au séisme d'Haïti en 2010 ! Son efficacité est surprenante. Elle vient notamment du fait que Google est le principal moteur de recherche sur Internet et que toute recherche liée à la catastrophe en question sera automatiquement dirigée vers la page de la fondation Google. En dirigeant les visiteurs vers cette page, Google assure la visibilité de sa plateforme et en fait un des lieux d'agrégation d'informations incontournables pour les internautes concernés par la crise. Mais la raison de ce succès est plus fondamentale : *People Finder* apporte une réponse à la seconde question que se pose les sinistrés : où sont mes proches et que leur est-il arrivé ?

Quels rôles peuvent jouer les autorités dans cette plateforme d'information ? Celui de source officielle d'information. Les informations publiées sur cette plateforme sont les informations officielles en provenance des autorités du pays impacté. Pour que ces informations puissent être échangées en temps et heure, les contacts et les procédures d'échanges doivent être établis avant la crise. Pour les autorités, l'avantage est de pouvoir délivrer les informations sous une forme accessible à tous, en plusieurs langues, et largement visible par les citoyens sans avoir à s'occuper des difficultés techniques propres aux plateformes Internet recevant un grand nombre de visiteurs.

Bien entendu, il ne s'agit pas de faire la promotion d'un système par rapport à un autre, d'un réseau social face à ses concurrents. Les initiatives mentionnées dans ce paragraphe sont celles qui aujourd'hui sont les plus visibles et sans doute parmi les plus efficaces. Cette situation peut évoluer rapidement, comme tout ce qui se passe sur le web.

La montée en puissance des réseaux sociaux a bel et bien placé le citoyen comme acteur à part entière de la gestion de crise. Il peut désormais questionner, critiquer, commenter, informer ses congénères, ou se tourner vers des sources d'information alternatives pas forcément crédibles, et tout cela en temps réel. Pour les autorités, ce schéma est complexe et plus difficilement maîtrisable que celui mieux connu des médias traditionnels, avec une information principalement descendante, de l'autorité vers le citoyen. Mais il est impossible d'ignorer aujourd'hui cette évolution majeure dans la gestion de la communication en général, et de la communication de crise en particulier. Les enjeux sont trop forts pour les autorités, qui ont tout à gagner à apprendre à maîtriser ces nouveaux médias, comme l'ont déjà compris beaucoup de grandes entreprises, ainsi que les autorités de plusieurs pays, Etats-Unis et Japon en tête.

Recommandations

De l'ensemble des observations ci-dessus, nous pouvons formuler les recommandations globales suivantes, qui devraient contribuer à optimiser la communication avec les citoyens en cas de crise, et ainsi la gestion globale de la crise :

Développer une politique de communication de crise ouverte aux médias sociaux

Au travers de nos rencontres nous avons été frappés par l'utilisation systématique des nouveaux moyens de communication lors des situations de crise. Aux Etats-Unis, notamment, les acteurs de la crise comme les populations qui la subissent ont compris que l'instantanéité et la transparence des réseaux sociaux peuvent être d'une immense utilité quand il s'agit de communiquer, rassurer, s'informer, alerter, échanger, surveiller et anticiper. Nous n'avons pas observé de modes de fonctionnement systématiquement reproductibles, ce qui nous conduit à dire pour le moment que chaque pays doit tenir compte de son environnement économique et culturel pour développer sa propre stratégie.

Il est important néanmoins d'envisager les médias sociaux, Twitter, Facebook et les autres, comme des outils au service des gestionnaires de crise et non uniquement comme des contraintes (réelles...). Au-delà de l'intérêt qu'ils représentent en termes de communication sans filtre, ces outils bien utilisés par des professionnels peuvent favoriser la pro activité des citoyens en tant que contributeurs actifs à la gestion de crise.

Centraliser les ressources de « web-communication » de crise

En France, où les crises sont gérées par l'Etat localement à travers les préfetures ou les zones de défense, comment intégrer la nouvelle donne que représentent l'influence grandissante des médias sociaux et la nécessité de les prendre en compte? Comment les intégrer à la fois d'un point de vue opérationnel et d'un point de vue budgétaire ?

Dans un contexte de contrainte budgétaire, il semble difficile de mettre en place des moyens techniques et des équipes dédiées au *community management* au sein de chaque préfeture. Une piste possible serait de positionner cette assistance spécialisée au niveau de l'Etat. Cela permettrait de développer une plateforme technique solide, et de dédier une équipe de professionnels spécialisés. Cette équipe se consacrerait exclusivement à la gestion de crise le jour J, sur la base des informations transmises par les régions concernées. Ceci nécessite un travail préalable à la crise, entre le service concerné et chacune des régions, pour définir les types d'informations qui peuvent être recueillis et diffusés, pour déterminer qui peut récupérer les informations auprès de qui, et enfin identifier l'autorité qui définit précisément et valide les messages diffusés le jour J sous l'autorité du préfet... Une telle communication « sans filet » ne s'improvise donc évidemment pas : la définition de la politique de communication de crise et la formation des personnels appelés à intervenir sont décisifs. Un travail de coordination étroit doit également être prévu avec les équipes de communication locale et nationale le cas échéant.

Cette plateforme dédiée à la communication avec les médias sociaux ne constituerait pas une nouvelle institution mais bien un nouveau service développé au sein de l'Etat tant au niveau central que territorial en cas de crise importante. Elle serait comparable à une agence de communication spécialisée, prestataire que l'on mobiliserait au besoin en temps de crise.

Une alternative pourrait aussi être envisagée en instaurant de telles plateformes techniques de communication au niveau des zones de défense, dont le cœur de métier est la gestion de crise.

Développer un portail d'information unique en cas de crise

Il s'agit ici d'une alternative ambitieuse à la recommandation précédente. Aucune autorité française ne jouit aujourd'hui d'une reconnaissance publique du niveau de celle de la FEMA quand il s'agit de gestion de crise ; aujourd'hui, si les Français souhaitent s'informer lorsqu'ils doivent faire face à une situation de crise grave, ils se tourneront spontanément vers les médias classiques et de plus en plus, selon toute vraisemblance, vers les médias sociaux.

Or, il y a un intérêt véritable à mettre en place une communication directe et de confiance avec les citoyens : choix des informations diffusées avec un accès sans filtre aux destinataires ; mises à jour fiables ; possibilité d'analyser en temps quasi réel la perception de la communication et la bonne compréhension des messages ; possibilité d'ajuster les informations diffusées selon la demande ; capacité de réduire les sollicitations des différents acteurs de la crise (et les libérer en conséquence) pour répondre aux questions des uns et des autres...

Pour fonctionner correctement, ce portail d'information unique devrait rassembler (via des correspondants d'astreinte mobilisables le jour J ? des membres détachés de façon permanente ? une combinaison des deux ?...) l'ensemble des contributeurs à l'information en temps de crise : réseaux vitaux (transports, énergie, ...), Intérieur, Météo France, IRSN, ... Ce « service », appelons-le ainsi, utiliserait les compétences des institutions existantes pour s'alimenter et informer ses cibles. Sa structure de rattachement reste à identifier.

Ce portail pourrait être le référent en termes d'information aux citoyens et aux médias dans une situation de crise, quelle que soit la nature de cette dernière. Il devrait bénéficier d'un plan média de grande ampleur pour être connu du plus grand nombre. A terme, on peut envisager que ce portail se décline évidemment sous des modes de communication différents (site internet, réseaux sociaux, serveur téléphonique, application Smartphone, etc.) afin de toucher un public le plus large possible.

Une fois établi en tant que référent, ce service pourrait mettre en place un site internet alertant sur les désinformations et préconisant de consulter les sites et comptes Twitter de référence, par exemple.

2) S'appuyer sur les technologies mobiles pour optimiser le secours aux victimes

Le potentiel des nouvelles technologies est lié à leur capacité à établir une communication en temps réel et en tous lieux. Ainsi, chose impensable il y a 20 ans, il suffit de décrocher son téléphone pour contacter un ami en randonnée dans les Pyrénées ou en safari au Kenya. La taille des lieux et le nombre de personnes non connectées ne cesse de se réduire. Ce début du XXIème siècle consacre l'avènement d'une communication de tous avec tous, tout le temps et partout. Le temps s'accélère. Finie l'époque, pas si lointaine, où il fallait attendre le lendemain pour appréhender l'impact réel d'une inondation en Europe de l'Est. La crise se déroulera très bientôt en temps réel sous nos yeux ou sur les écrans de nos *smartphones*. C'est la révolution que nous promettent les nouvelles technologies et qui portent en leur sein, au-delà de ses aspects possiblement angoissants avec des diffusions massives d'images et d'informations parfois très dures, un réel potentiel d'amélioration de la gestion de crise.

Favoriser l'alerte des populations touchées par la crise

Le 11 mars 2011, vers 3 heures de l'après-midi en pleine séance de travaux pratiques, l'alarme du téléphone du professeur Watanabe se met à sonner annonçant l'arrivée imminente d'une secousse sismique. Il est temps pour le professeur et ses élèves de se réfugier sous les tables. Trente secondes les séparent du plus fort séisme vécu par les japonais au 21^{ème} siècle. Si aucun de ses élèves ne fut blessé par les chutes de plâtre du plafond c'est parce que Yoshi Watanabe dispose d'un téléphone pouvant recevoir les alertes précoces (*early warning* en Anglais) au tremblement de terre. Depuis 2007, le Japon s'est doté d'un système d'alerte précoce aux séismes. Les opérateurs téléphoniques sont dans l'obligation de transmettre les messages d'alerte à destination des terminaux mobiles compatibles.

Un projet similaire est en cours de développement en Californie, autre région soumise à une activité sismique forte. Il vise principalement les entreprises partenaires. Ainsi, la société BART, gestionnaire de transport ferroviaire à San Francisco, bénéficie aujourd'hui d'alertes l'informant de l'imminence d'une secousse. En bloquant les trains, en coupant l'alimentation électrique ou les vannes de fourniture de gaz, ces alertes peuvent contribuer à minimiser les conséquences humaines et matérielles des séismes. Au Japon, ce service est plébiscité par les citoyens qui expliquent qu'être averti, ne serait-ce que quelques secondes avant la secousse, est beaucoup moins traumatisant que d'être secoué sans préavis.

Ces systèmes, développés pour des zones à fort aléa sismique, sont sophistiqués et, par conséquence, coûteux pour des régions moins exposées. Pour des risques à cinétique plus lente, comme les épisodes neigeux, les alertes précoces deviennent de simples prévisions. Elles pourraient laisser place à des moyens d'alertes plus conventionnels comme, pourrait-on penser, les sirènes. Pourtant celles-ci ne font plus l'unanimité. En Allemagne, la plupart des sirènes d'alerte ont été démantelées, car jugées inaudibles lors des tempêtes. En Sicile, certaines sirènes ne sont pas en service la nuit afin d'éviter tout mouvement de panique. Par ailleurs, la signification même de la sirène n'est pas toujours claire pour les citoyens : combien savent quelle attitude adopter dès lors qu'ils entendent la sirène ? En France, ce ne sont que 4% des citoyens environ qui connaissent aujourd'hui la signification des sirènes⁴⁵ ! Il apparaît donc nécessaire de diversifier les modes de communication pour alerter la population. Les réseaux sociaux, ainsi que la diffusion cellulaire présentée plus loin, sont des solutions très intéressantes dans la mesure où elles permettent de transmettre des consignes directement compréhensibles, mais il en existe d'autres et beaucoup devraient apparaître dans les années à venir.

Ainsi en Allemagne, les compagnies d'assurance ont suppléé l'Etat en proposant à leurs clients, depuis 2002, un système d'alertes nommé « Wind ». Ce système s'appuie sur des services météorologiques privés afin d'informer les clients de dangers potentiels et offre la possibilité au client d'enrichir le contenu de l'alerte en fournissant des images. Le système "Katwarn", développé depuis 2009 en Allemagne et en Autriche, est l'étape suivante du système Wind. En s'appuyant sur le système de géolocalisation des Smartphones, il alerte le client d'éventuels risques majeurs dans son périmètre géographique. Ainsi, quand un incendie se déclare, une tempête s'annonce ou une épidémie est anticipée, le client est informé et peut prendre les dispositions nécessaires à sa sécurité.

La Commission Européenne propose de rendre obligatoire sur les véhicules neufs le système eCall : en cas d'accident, le système appelle automatiquement les services d'urgence en

⁴⁵ Source : Direction Générale de la Sécurité Civile et de la Gestion des Crises, mai 2013

donnant la position du véhicule. Une équipe de recherche allemande propose d'utiliser eCall pour alerter la population de manière similaire à la diffusion cellulaire : en cas d'alerte, le klaxon de tous les véhicules à l'arrêt dans la zone concernée serait déclenché à la manière d'un réseau de sirènes distribuées.

En France, l'alerte des populations se fait encore essentiellement via le réseau des dix mille sirènes implantées sur le territoire, les panneaux à messages variables sur les routes et les réseaux de Radio France et de France Télévisions, avec lesquels l'Etat a établi des conventions de partenariat. Mais ces moyens ne permettent plus de cibler de façon optimale les bassins de risque principaux, essentiellement liés aux risques industriels et aux inondations. Le bureau des alertes, de la sensibilisation et de l'éducation des publics de la Direction Générale de la Sécurité Civile et de la Gestion des Crises a déjà largement réfléchi aux solutions apportées par la téléphonie mobile (alertes SMS sur une zone géographique donnée notamment) et un projet est en cours de développement⁴⁶. Celui-ci est toutefois aujourd'hui soumis à la fois à des contraintes budgétaires et à des contraintes liées aux partenariats avec les opérateurs. Il ne devrait pas être opérationnel avant plusieurs années. Il existe bien des automates d'appels dans certaines communes, avec services SMS, mais ceux-ci ne concernent pas aujourd'hui l'alerte directe des citoyens et fonctionnent sur la base d'abonnements avec des sociétés privées.

Suivre les populations pour mieux anticiper les besoins

Les catastrophes les plus sévères causent d'importants mouvements de population. La connaissance de ces mouvements permet l'anticipation des besoins et facilite l'action des secours pour le soutien des populations en difficulté. Cette connaissance est essentielle pour maintenir une situation sanitaire stable et aider à la reconstruction.

Les réseaux mobiles peuvent apporter une réponse à ces questions. En pratique, chaque téléphone indique sa présence au relais le plus proche. En cas d'appel, ce relais transmettra l'appel ou le SMS.

Ainsi, en Haïti, les mouvements de populations consécutifs au séisme de 2010 ont été cartographiés grâce aux données des relais téléphoniques. L'association Flowminder, en collaboration avec les opérateurs de télécommunications mobiles haïtiennes, a retracé le parcours des sinistrés pendant l'année qui a suivi la catastrophe. Il en ressort que les personnes ayant fui Port-au-Prince se sont déplacées vers des environnements familiaux.

Ces informations pourraient aussi être utilisées pour évaluer le nombre de personnes potentiellement impactées localisées : combien de personnes étaient à proximité du fleuve en cas de crue ou en forêt lors d'un incendie. Ces informations sont essentielles pour dimensionner les moyens de secours à mettre en œuvre et les diriger vers les lieux adéquats.

Guider les populations en temps réel

En 2005, lors de l'enterrement du pape Jean Paul II, la ville de Rome a été envahie par 3 millions de visiteurs, doublant ainsi en quelques jours sa population. La Protection Civile Italienne a alors utilisé la diffusion cellulaire pour gérer les déplacements des foules se rendant au Vatican en proposant des itinéraires sûrs et éviter les bousculades

⁴⁶ Le SAIP : système d'alerte et d'information des populations

aux intersections. La diffusion cellulaire consiste à envoyer en simultané un SMS sur l'ensemble des téléphones portables se trouvant dans une zone géographique donnée. Elle est particulièrement adaptée aux urgences car elle ne génère pas de surcharge de trafic sur le réseau. Déjà utilisée dans plusieurs pays Européens, cette technologie est adaptée à l'alerte des populations suite aux crises à cinétique rapide (tsunami, accidents chimiques etc.).

Elle permettrait d'alerter individuellement les personnes localisées à proximité des installations classées en cas d'accidents et de leur indiquer en temps réel les mesures de protection appropriées. Cette information ciblée est particulièrement pertinente pour les personnes de passage, qui ne connaissent pas la signification des alertes existantes ou les démarches à suivre en cas de danger. Elle reste tout aussi adaptée pour les locaux, qui heureusement ne vivent pas de crises majeures tous les ans et peuvent ne plus connaître les consignes à suivre. Le maire de Feyzin, ville connue pour son complexe pétrolier, milite pour son adoption en France.

Rompre l'isolement des victimes

Le potentiel des téléphones portables ne s'arrête pas là. La Croix Rouge américaine a développé une application pour *Smartphone* pour la diffusion d'alertes et qui contient un bouton « Je suis en sécurité » (« *I am safe* »). Lorsqu'il clique sur ce bouton, l'utilisateur envoie automatiquement un message à une liste préétablie indiquant sa localisation, l'heure du message et le fait qu'il est en sécurité. Ces messages vont généralement vers les proches et sur les réseaux sociaux comme la page Facebook de l'utilisateur. Peu gourmands en capacité réseau, ces messages sont beaucoup plus susceptibles d'être transmis en cas de surcharge que des appels vocaux. Ils permettent le cas échéant de rassurer la famille et les proches et d'éviter qu'ils encombrent eux-mêmes les réseaux téléphoniques ou routiers pour savoir ce qu'il advient de leur parent ou de leur ami. Même si elle ne résout pas la crise, ce genre d'application, s'il en est fait une publicité suffisante, peut limiter les problèmes secondaires et donner aux autorités la possibilité de mieux se concentrer sur le cœur de la problématique.

L'intérêt des technologies mobiles est lié à leur capacité à communiquer avec le porteur d'un téléphone en tout lieu et de déterminer sa localisation. L'utilisation de certaines de ces technologies pose des questions sur le respect de la vie privée auxquelles il ne nous appartient pas de répondre. Si elles devaient être acceptées par la population, ces technologies joueront probablement un rôle croissant à l'avenir pour l'information et l'alerte des populations, en particulier dans les zones où les risques sont les plus récurrents ou les plus forts.

Enfin, une question pratique et complexe va rapidement se poser : doit-on favoriser l'implication des témoins dans les premiers secours ? Cette question a déjà fait l'objet d'études théoriques au niveau Européen (« *Turning eyewitnesses in first responders* »). Les technologies actuelles permettraient d'inciter des témoins à se rendre en un lieu proche pour porter secours. Cette rapidité est gage d'efficacité. Mais à quel coût ? Qui serait responsable si, invité à porter secours, un témoin perdait la vie ? Ces questions ne sont pas simples, mais elles ne manqueront pas de se poser à l'avenir.

L'intérêt des technologies mobiles est avéré. Plusieurs pays sujets à des risques à forte occurrence utilisent désormais ces solutions pour optimiser le secours aux personnes touchées par une catastrophe, avec succès. La France est quant à elle soumise à une diversité de risques qui justifierait aisément le développement de ces technologies. Ce sont des solutions qui ne nécessitent pas nécessairement des moyens budgétaires importants, mais qui demandent en revanche une étude juridique approfondie, dans la mesure où elles utilisent en grande partie la géolocalisation, avec ce que cela peut générer de polémique en matière de respect de la liberté individuelle.

3) Développer l'usage des technologies de l'information propres à faciliter la gestion de crise

Les spécialistes connaissent bien les quelques grands principes qui doivent nécessairement gouverner l'organisation de la gestion de crise. Parmi eux, notamment, avoir un pilote en charge d'arbitrer et décider, réunir une équipe ad hoc selon le type de crise rencontré et répartir les rôles entre les membres de cette équipe, ou encore assurer un partage efficace de l'information, de manière à ce que chacun travaille en cohérence, de la façon la plus pertinente et efficace possible.

Un des phénomènes pouvant affecter la prise de décision pendant une crise est la sidération. Dépassée par la violence des informations auxquelles elle doit faire face, la personne mobilisée au sein d'une équipe de gestion de crise, sur le terrain ou en cellule de crise, se retrouve incapable de prendre des décisions. La technologie peut limiter ce type de phénomène. Citons l'exemple de la compagnie aérienne Alitalia qui a mis en place un *système automatisé de déclenchement des opérations de gestion de crise*. Selon le type de situation, le système distribue automatiquement des tâches précises à chacun ainsi qu'un délai pour les réaliser ; il s'agit de fiches-réflexes automatiques. Le système assure un suivi et détecte les anomalies. Le responsable assurant le suivi peut alors s'informer des raisons du retard ou prendre le relais.

Cette organisation laisse peu de place à l'approximation. Il est évident que ce système ne prépare pas à l'inattendu et entre dans un cadre défini au préalable. Il nécessite que chaque situation ait été étudiée au préalable et qu'une méthode de résolution de crise ait été définie. Le système s'enrichit à chaque nouvelle expérience. Il s'agit néanmoins d'un exemple intéressant illustrant comment la technologie peut limiter l'impact du facteur humain (en tant qu'aléa) pendant une crise. En effet, en limitant les échanges entre individus, le système limite le risque qu'un des maillons de la chaîne de gestion de la crise ne transmette une hypothétique panique au reste de l'équipe.

Citons aussi l'exemple du logiciel « Iremos Communication », mis en place en France par plusieurs entreprises du CAC40. Ce logiciel vise à optimiser la prise de décision en temps de crise, grâce à la qualité des échanges d'informations entre les parties prenantes de la gestion de crise. Ces échanges sont en effet généralement compliqués du fait de la multitude des personnes en présence, du fait qu'elles se connaissent plus ou moins bien, des décalages horaires ou de rythme en général etc. Or il est nécessaire, pour optimiser la prise de décision, de disposer de la bonne information au bon moment. Ce logiciel permet à l'ensemble des membres d'une (ou plusieurs) cellule(s) de crise de disposer d'une interface unique pour gérer

la crise, formatée de façon ergonomique, et il est accessible à distance. Il peut être adapté aux besoins spécifiques de l'organisation qui l'utilise. Ce type de logiciel gagne à être développé et permet de professionnaliser la gestion opérationnelle de la crise.

Ces technologies apportent une aide non négligeable aux responsables de la gestion de crise, en facilitant les flux d'informations entre les différentes parties prenantes, qui sont nombreuses. Elles nécessitent une formation en continu des équipes utilisatrices, même si l'expérience acquise depuis les débuts de ces outils a permis de les simplifier grandement. Cet aspect pratique lié à la connaissance des outils milite pour la professionnalisation des acteurs de la crise, qui interviennent aux côtés des décideurs.

Dans la mesure où les technologies de l'information sont en évolution permanente, il peut être intéressant d'envisager de confier à un responsable (à positionner à un niveau aussi transverse que possible) le suivi en continu d'un dossier « technologies utiles à la gestion de crise ».

En conclusion :

Les propositions développées dans ce chapitre visent à faciliter la gestion globale des crises par une meilleure circulation croisée des informations avec les citoyens d'une part, et entre gestionnaires de crise d'autre part. Elles reposent principalement sur les échanges que nous avons eus avec nos nombreux interlocuteurs à l'étranger et en France, qui nous ont convaincus de l'intérêt, voire de la nécessité de :

- Développer une politique de communication de crise qui s'appuie sur les médias sociaux, en plus des médias traditionnels
- Mettre en place des moyens dédiés à la « web-communication » de crise, dont les codes sont bien spécifiques, afin de faciliter le travail des autorités le jour J
- Réfléchir à la mise en place d'un portail d'information unique en cas de crise, qui permette une communication directe et de confiance avec les citoyens, et diffuse l'ensemble des informations qui peuvent leur être utiles
- Développer l'utilisation des technologies mobiles dans le cadre du secours aux victimes
- Favoriser le recours aux outils technologiques propres à faciliter la gestion de crise

Ces propositions sont en lien direct avec celles développées dans les deux premiers chapitres de ce rapport, sur la préparation des organisations à la gestion des crises et sur l'implication de la société civile.

Chapitre IV : Mieux se préparer à la gestion et à l'apprentissage post-crise en mettant en œuvre une approche globale et cohérente d'une crise à l'autre

Si tous les acteurs de la gestion de crise s'accordent sur la nécessité de préparer sa phase amont, c'est-à-dire celle relative à la prévention et à la préparation, la phase aval, la post-crise, reste insuffisamment prise en compte. Pourtant, en particulier lors de cette phase, la recherche des meilleures conditions d'efficacité de l'action publique et de l'action privée est indispensable. La gestion post-crise correspond en effet à la mise en œuvre de mesures favorisant le redémarrage de la vie socioéconomique sur le territoire ou au sein de l'organisation concernée : procédures d'indemnisation, réparation, réhabilitation, reconstruction... jusqu'au retour à une situation socialement acceptable, qui sera forcément différente de l'état antérieur à la crise afin de tenir compte de ses enseignements.

Cette phase intrinsèque à toute crise doit être préparée en amont, au même titre que la gestion de l'évènement en lui-même. Bien qu'il soit difficile d'imaginer l'étendue exacte des dégâts dans les plans, il reste néanmoins nécessaire d'y intégrer la préparation des conditions de mobilisation des ressources, d'adaptation et d'innovation qui seront nécessaires pour retrouver un état de stabilité satisfaisant. Le manque d'attention porté à la gestion post-crise peut notamment s'expliquer par plusieurs facteurs, dont le manque d'attrait des médias pour celle-ci. Pourtant, dans cette phase également, la communication doit jouer une place importante entre les acteurs de la gestion post-crise et avec les populations afin de contribuer au développement d'une véritable culture de crise, de tirer tous les enseignements de la crise et d'objectiver le rapport aux risques de la population.

Par ailleurs, une des difficultés majeures est de borner la phase post-crise dans le temps. Elle débute généralement dès la fin de la gestion de l'urgence, passe par une succession de phases, qui bien que connues, restent complexes et sont rarement linéaires et s'étend jusqu'au retour à une situation stable, jugée acceptable et tenant compte des enseignements de la crise. Cette situation, nécessairement différente de la situation initiale, ne peut être appréciée que par les parties prenantes. Aussi, même s'il est primordial que l'ensemble des acteurs partagent une définition commune du post-crise, il convient de garder en mémoire que pour une crise donnée, les organisations impliquées vivront probablement cette phase en décalage. La qualité de la gestion post-crise (traitement des aspects économiques et juridiques immédiats, traitement des questions sociales, communication interne et externe...), va définir la rapidité de retour à la stabilité et par là même, la reprise et la pérennité de l'activité économique, conditions indispensables au retour et au maintien des populations sur la zone affectée. Les questions relatives à la reconstruction à moyen et à long termes sont dépendantes des priorités établies par les parties prenantes mais également des ressources disponibles. C'est dire tout l'enjeu de la gestion post-crise et la nécessité que le rôle de chacun et les mécanismes de

coopération soient tout aussi bien définis que durant la gestion de crise.

Cette phase doit impérativement s'accompagner et s'enrichir d'un apprentissage post-crise, qui doit lui-même s'accompagner d'une évaluation de son efficacité. Cet apprentissage, souvent formalisé par le retour d'expérience (REX ou RETEX) au sein des organisations, peut contribuer au développement de la résilience. En effet, la pratique du retour d'expérience doit permettre l'identification de changements stratégiques et opérationnels en vue de réduire la vulnérabilité et d'augmenter la résilience des organisations, qu'elles soient publiques ou privées, et des populations. Ainsi, cette phase post-crise peut être à l'origine d'un dynamisme nouveau pour un territoire ou une organisation. Citons l'exemple du séisme survenu en Chine dans le Sichuan en 2008 ; pour cette province, la phase du post crise, au travers de solutions innovantes sortant des cadres habituels, a également été vécue comme une opportunité de développement et de rattrapage économique par rapport aux provinces de l'est du pays.

Même si les bienfaits de l'apprentissage post-crise sont connus et reconnus, sa mise en œuvre souffre de freins qui conduisent bien trop souvent à des retours d'expérience plus que partiels, voire inefficaces comme a pu l'observer Christophe Roux-Dufort⁴⁷. Parmi ces freins citons notamment la crainte de restructurations profondes au sein des organisations, de l'accroissement de la complexité liée aux interdépendances ou encore de la mise en cause de la responsabilité des décideurs. Cette dernière crainte est sans doute la plus pernicieuse pour l'apprentissage post-crise puisqu'elle favorise des comportements de défense et de défiance qui limitent la transparence, l'accès et le traitement des informations. La chasse aux sorcières - ou le besoin de retrouver des responsables et des solvables plutôt que les causes profondes de la crise - couplée à la judiciarisation de notre société, ne permettent ni de créer les conditions de coopération entre les acteurs post-crise, ni d'entreprendre des actions d'amélioration sur le long terme. Toute la difficulté d'apprendre de la crise démontre la nécessité d'évaluer la qualité des retours d'expérience afin d'éviter les catastrophes successives telles que l'a vécu la NASA avec les accidents des navettes Challenger et Columbia.

Il est donc particulièrement nécessaire de mettre en cohérence l'ensemble du processus de la gestion de crise, de sa phase amont à sa phase aval, mais aussi de considérer la crise non pas comme un évènement isolé mais dans le cadre d'un continuum d'une crise à l'autre, afin de réduire l'impact de la crise d'après. Enfin, notons que l'apprentissage ne doit pas se limiter à la phase post-crise et que les « presque accidents » et autres dysfonctionnements sont autant de signaux faibles qui vont permettre de s'inscrire dans une boucle d'amélioration continue.

⁴⁷ Christophe ROUX DUFORT : professeur de management et auteur d'ouvrages dont l'un des champs de recherche est « Les crises comme processus de changement stratégique et d'apprentissage organisationnel »

Etat des lieux en France : une gestion post-crise satisfaisante mais qui pourrait être plus efficace grâce à des efforts de planification et de mise en cohérence avec la prévention et la gestion de l'évènement.

L'état des lieux en France de la gestion du post-crise fait apparaître, à l'image de ce que nous avons pu observer en abordant les précédents chapitres, qu'il y a un véritable existant en la matière, mais également de réelles et nécessaires marges de progrès.

Ainsi, si la planification commence à prendre en compte la phase du post-crise, notamment dans le cadre ORSEC, des efforts de systématisation et de globalisation de cette approche, notamment au travers d'une professionnalisation des RETEX, restent à mener afin d'intégrer chaque gestion de crise dans un processus de préparation au prochain évènement. C'est également en phase de planification que doit être prévue la mise en œuvre de structures destinées à gérer et coordonner les démarches de post-crise.

Enfin, à l'instar de ce que nous avons pu observer dans des pays à la culture aussi différente en apparence que les Etats-Unis et la Chine, la relance de l'activité économique à l'issue d'une crise doit être érigée en priorité et comme étant la condition sine qua non d'un retour et d'un maintien des populations sur la zone concernée. La France peut notamment s'appuyer en matière de reconstruction sur un système assurantiel performant, mais qui ne doit pas installer la population dans une posture de passivité.

Vers une approche globale de la gestion de crise incluant désormais la phase post-crise

Conformément aux principes de la loi de modernisation de la sécurité civile⁴⁸, le dispositif ORSEC a été étendu pour prendre en compte la sauvegarde et l'assistance aux populations. Les instructions relatives aux plans départementaux d'hébergement décrivant les mesures d'assistance aux personnes déplacées ont été abrogées pour être désormais élargies à la notion de "soutien des populations" prenant ainsi en compte tant les personnes directement concernées (sinistrés, déplacés) que leurs proches. Il s'agit là d'un point fort du système français puisque la transition entre gestion de crise et gestion post-crise se voit ainsi facilitée au moins à court et à moyen terme.

La direction de la sécurité civile a élaboré un guide relatif au « soutien des populations »⁴⁹ à destination des préfets. Ce guide décrit la planification ainsi que les outils pouvant être mis en place en fonction de l'évènement et en lien avec l'ensemble des parties prenantes, principalement les collectivités locales et les associations agréées de sécurité

⁴⁸ Loi n°2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile

⁴⁹ Guide ORSEC départemental : dispositions générales, mode d'action "Soutien des populations", Direction de la Sécurité Civile, septembre 2009

civile. L'originalité de cette approche est qu'elle déconnecte le dispositif de l'événement générateur qu'il soit d'ordre climatique (inondation, épisode neigeux, tempête...) ou encore technologique (explosion, effondrement d'un bâtiment, opération de déminage...). Ainsi, le directeur des opérations de secours dispose de moyens de réponse spécifiques pour la prise en charge des personnes impliquées distincts des dispositifs de traitement des victimes par les secours médicaux et les sapeurs-pompiers (plan nombreuses victimes par exemple). Ces actions de soutien aux populations ne prennent en compte que le début de la phase post-crise et n'incluent pas les actions à moyen terme de relogement ou encore d'indemnisation alors même que le traitement de ces questions conditionnera la perception de la gestion de la crise par les populations.

Un des meilleurs exemples du développement d'une approche globale face aux crises est le plan national pandémie grippale. Il prend désormais en compte la phase post crise à travers son étape 4 dont l'objectif est de "revenir à la situation antérieure et se préparer à une vague suivante éventuelle". Postérieur au pic épidémique, cette étape du plan invite les autorités à maintenir un certain nombre d'actions engagées précédemment (mesure de protection, information, campagne de vaccination...) mais aussi d'en engager de nouvelles en vue d'anticiper une nouvelle vague épidémique. Le retour d'expérience n'est pas oublié au sein de ce dispositif. Cela est d'autant plus vrai que le plan national pandémie grippale en vigueur est lui-même issu du retour d'expérience des précédentes vagues pandémiques redoutées.

L'approche globale militaire :

Face aux crises toujours plus complexes auxquelles elles sont confrontées sur des territoires extérieurs où il faut « gagner la paix » encore plus que la guerre, les Forces Armées ont développé à partir de standards OTAN⁵⁰ des méthodes de planification dites en « approche globale ». Ce type d'outil de planification permet généralement de conduire une opération en trois grandes phases : intervention – stabilisation – normalisation ou ce qui peut être décliné comme suit pour une crise majeure telle que nous l'étudions : résistance – rétablissement – consolidation (correspondant aux phases de crise – post-crise – long terme). Surtout, ce type d'approche de la planification permet de prendre en compte un grand nombre de paramètres d'environnement (interactions entre groupes politiques et sociaux, activités économiques, médias...), de les intégrer dès le début du processus de réflexion (à travers une analyse systémique notamment) et de penser au plus tôt la sortie de crise et la gestion tout aussi délicate d'un retour à la normale. Ainsi, le décideur militaire se positionne comme un acteur parmi d'autres dans l'architecture de résolution du conflit, conscient qu'il devra composer en permanence avec des parties prenantes diverses et qu'en phase de normalisation, il jouera davantage un rôle de facilitateur pour les acteurs politiques et économiques alors en première ligne. Il reconnaît de ce fait que si son action majeure sera conduite dans le domaine de la sécurité, elle ne pourra être efficace que si des actions sont également conduites au plus tôt dans les domaines de la gouvernance et du développement

⁵⁰ OTAN : Organisation du Traité de l'Atlantique Nord

(ou en d'autres termes dans ceux de l'administration et de la relance économique).

Ces méthodes permettent de bâtir une conception opérationnelle – cœur du processus de planification – qui définit un effet final recherché (EFR) précis et étroitement décliné de l'objectif politique visé, des objectifs stratégiques (ou opératifs) concourant à la réalisation de cet EFR, des lignes d'opérations qui conduisent à ces objectifs, et des conditions décisives (effets à réaliser intermédiaires par ligne d'opération) qui cadencent et permettent d'évaluer les actions menées. Des solutions alternatives viennent compléter ce qui est en quelque sorte un plan d'action sophistiqué. Autant de repères qui permettent de donner à tous une vision globale et commune de l'action à conduire, et de donner une base claire pour évaluer celle-ci, en conduite.

Il convient d'ajouter que, pour être globale, l'approche de gestion de crise doit s'inscrire dans un cycle d'amélioration continue où la gestion post-crise et l'apprentissage qui en découle retentit nécessairement sur la phase de prévention. En cela, le citoyen devrait être plus impliqué dans la phase post-crise.

Une société civile avec de fortes attentes mais encore trop peu impliquée dans la phase post-crise

La possibilité pour la société civile de jouer un rôle dans l'effort de soutien des populations en phase post-crise s'exerce principalement au travers de l'implication des populations dans les associations agréées de sécurité civile (telles que Croix Rouge, Ordre de Malte, Protection Civile, et bien d'autres) et les réserves communales de sécurité civile⁵¹. Si les associations jouent un rôle clé notamment en fournissant un cadre d'action aux bénévoles, le constat est que le nombre de réserves communales de sécurité civile, dispositif plus institutionnel piloté par la commune, peine à se développer bien qu'il ait été institué depuis la loi du 13 août 2004, relative à la modernisation de la sécurité civile.

Les populations s'attendent en France, dans la phase du post-crise, à être largement accompagnées et assistées par l'Etat et les collectivités pour retrouver une vie acceptable. Ainsi, malgré une mobilisation citoyenne qui peut s'exercer durant la gestion de l'évènement et au sortir immédiat de la crise (soutien aux populations), les autres composantes de la gestion post-crise (phase de reconstruction en particulier) semblent surtout relever des pouvoirs publics. Cette philosophie de la gestion post-crise se retrouve au travers de nos politiques d'indemnisation, basées pour majeure partie sur un système relevant plus de l'assistance que de l'assurance dans le cadre du dispositif CATNAT.

Dès lors, se posent les questions de la place du citoyen dans la gestion post-crise ainsi que dans les décisions relatives à la reconstruction et à la reconsidération des risques et dispositifs de prévention. Le citoyen, qui tend à être déresponsabilisé par ce système d'assistance, au même titre d'ailleurs que les compagnies d'assurance qui n'ont que peu de moyens d'incitations en terme de modulation des primes en contrepartie de mesures de prévention,

⁵¹ Le dispositif des réserves communales de sécurité civile est décrit supra, chapitre II

est incité dans ce cadre à reconstruire à la hâte, à l'identique, sans prise en compte du retour d'expérience. Pourtant, la formation de plus en plus courante d'associations de victimes, bien que souvent tournées vers les questions d'indemnisation, reste le signe de l'émergence d'une volonté de plus en plus forte des populations d'être impliquées et de bénéficier de l'apprentissage post-crise pour éviter le plus possible la survenance de nouvelles crises. C'est également le signe de l'importance de mieux prendre en compte le rôle des relais constitués par les communautés formelles (associations, syndicats professionnels, ...) ou non (voisinage, groupes religieux, groupes Facebook...).

Une mise en œuvre du retour d'expérience à systématiser et à améliorer

La pratique du retour d'expérience existe depuis de nombreuses années en France et elle tend aujourd'hui à se standardiser en termes de mise en œuvre, tant dans la sphère publique que dans la sphère privée, grâce notamment à des approches méthodologiques formalisées par le monde de la recherche. Mais il importe, pour en tirer profit, que le retour d'expérience ne soit pas simplement l'accomplissement d'une formalité prévue par les textes mais que des enseignements en soient d'une part tirés puis utilisés au travers de leur diffusion et de leur intégration dans les dispositifs de planification et de reconstruction.

La multitude de retours d'expériences émanant d'organismes tels que l'Inspection Générale de l'Administration (IGA), le Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable (CGEDD), la Cour des Comptes ou encore les missions parlementaires, réalisés en plus de ceux des opérateurs et des pouvoirs publics directement concernés, témoigne a priori d'une réelle volonté d'analyser les crises, de manière approfondie et sous différents angles. Les importants événements neigeux survenus en Ile de France au mois de décembre 2010 illustrent bien cette dynamique puisqu'ils sont à l'origine de deux rapports⁵² du CGEDD, un rapport⁵³ de l'IGA, un rapport commun⁵⁴ IGA-CGEDD complétant les travaux précédents par un parangonnage international et un rapport d'information⁵⁵ déposé par la commission des affaires européennes de l'Assemblée Nationale.

Toutefois, la réalisation quasi systématique aujourd'hui des retours d'expérience et la rédaction de rapports d'inspection et d'analyse pour les situations les plus marquantes (terme utilisé à dessein pour couvrir à la fois les situations objectivement les plus graves telles que les grandes tempêtes ou inondations qui ont touché la France ces dernières années, mais aussi celles dont la gravité est plus subjective et liée à leur traitement médiatique plus qu'à leurs conséquences réelles comme certains épisodes neigeux), ne doit pas masquer deux écueils

⁵² Rapport n°007540-01 du 10 janvier 2011: Retour d'expérience à la suite de l'épisode neigeux survenu le 8 décembre 2010 en Ile de France (réseau routier et transports collectifs). Rapport n°007752-01 du 10 janvier 2011 : Fonctionnement de l'aéroport Paris-Charles de Gaulle lors de l'épisode neigeux des 23 et 24 décembre 2010

⁵³ Rapport n°11-005-01 du 10 janvier 2011 : Enseignement à tirer de l'épisode neigeux du 8 décembre 2010

⁵⁴ Rapport CGEDD n°007540-02 / IGA n°11-005-02 de mai 2011 : Les enseignements des épisodes neigeux des 8 et 9 décembre 2010 en Ile de France.

⁵⁵ Rapport d'information n°3152, du 8 février 2011, déposé par la commission des affaires européennes de l'Assemblée Nationale sur les intempéries et la navigation aérienne.

auxquels la pratique par les pouvoirs publics du post-crise se heurte en France :

- la réalisation parfois purement formelle des retours d'expérience, dans le cadre de l'accomplissement d'une formalité, avec des conclusions destinées à ne heurter personne,
- l'absence d'utilisation des enseignements des travaux, souvent de grande qualité, réalisés dans le cadre des missions d'inspection et d'analyse.

Il existe toutefois des secteurs, tels que l'aviation civile avec les travaux du Bureau d'Enquêtes et d'Analyses (BEA) ou encore le nucléaire avec ceux du groupe de travail CODIR-PA, où la systématisation des retours d'expérience est effective et efficace en terme de prise en compte par les acteurs. En effet, l'objectif du BEA n'est pas de déterminer les responsabilités administrative, civile ou pénale mais de mener, en tant qu'autorité responsable et indépendante, des enquêtes de sécurité⁵⁶, tant sur des accidents que sur des « presqu'accidents », ayant pour seul objectif de prévenir les accidents et les incidents. Les rapports du BEA témoignent d'efforts de rédaction, de pédagogie et de transparence dans le domaine de l'aviation et sont accessibles à tous, librement, via son site internet. De son côté, le groupe de travail pluridisciplinaire CODIR-PA a pour vocation de préparer les dispositions visant à répondre aux problèmes complexes de la gestion post-accidentelle nucléaire, qu'ils portent sur la gestion sanitaire des populations, les conséquences économiques ou encore la réhabilitation des conditions de vie dans les zones contaminées.

Le principe de non punition des erreurs dans les organisations à haute fiabilité :

Pour améliorer la fiabilité des organisations, l'aéronautique a été la première à inventer le principe de non punition des erreurs. La punition dissuade en effet les acteurs de faire connaître leurs fautes ou erreurs et elle a un effet réducteur sur la connaissance du problème ; on identifie un coupable (souvent le bouc émissaire) et on passe à côté des facteurs systémiques. Le principe d'immunité exclut bien sûr les erreurs intentionnelles.

Ce principe de non punition des erreurs a notamment été mis en application en France par le chef d'état major de l'armée de l'air en 2005.

Air France applique également le système ; le REX spontané suite à une erreur est encouragé (notamment par une anonymisation) et le but est de parvenir à autant de REX spontanés que d'incidents enregistrés par les quick access recorder qui équipent les avions. Ce principe est également appliqué dans le secteur du nucléaire.

En France les réticences ou les résistances au développement d'un tel principe sont toutefois nombreuses :

- forte réticence des victimes qui cherchent un coupable en cas d'accident (Aux Etats-Unis, à l'inverse, les crashes aériens ne font jamais l'objet de procès pénal),

⁵⁶ Selon le règlement européen 996/2010, article 2 alinéa 14, comprend la collecte et l'analyse de renseignements, l'exposé des conclusions, y compris la détermination des causes et/ou des facteurs contributifs et, s'il y a lieu, l'établissement de recommandations de sécurité.

- forte réticence de la justice pénale qui, de manière systémique, est organisée pour punir plutôt que pour faciliter la sincérité des témoignages et l'accès aux faits,
- et forte réticence des politiques adeptes de la pratique du limogeage.

La capacité d'une organisation à apprendre de ses erreurs est une forme de résilience.

Dans le secteur privé, des accidents marquants tels que l'explosion de la plateforme pétrolière Deepwater Horizon dans le golfe du Mexique ou encore l'explosion de l'usine de production de pesticides de Bhopal en Inde ont fait l'objet de nombreux retours d'expérience au sein des branches professionnelles concernées mais également dans le monde universitaire. La capitalisation par retour d'expérience est désormais une pratique systématique au sein des grandes entreprises mais reste très peu répandue et formalisée au niveau des petites et moyennes entreprises. La mise en place de plus en plus courante de systèmes de management de la qualité, de la sécurité ou encore de l'environnement ainsi que les démarches de certification ont permis de renforcer la pratique des retours d'expérience sur les accidents et les presque accidents en considérant la gestion des risques et des crises comme un processus à améliorer de façon continue par la planification, la réalisation, la vérification et la capitalisation suite à l'apprentissage post-crise.

Lorsque l'on parle d'approche globale, le retour d'expérience en est un élément clé. En effet, il doit permettre, lorsqu'il est bien mené, d'identifier les pistes de progrès tant au niveau de la gestion de l'évènement qu'au niveau de la phase de prévention et la phase post-crise. Il faut voir le retour d'expérience comme un processus itératif qui, déployé à chaque étape, permet d'enrichir l'ensemble du système de gestion de crise (avant, pendant et après l'évènement). En ce sens, le retour d'expérience post-crise gagnerait à être effectué en associant les parties prenantes ; ce à moyen mais également à long terme afin d'évaluer la gestion post-crise, de l'indemnisation jusqu'à la fin de la reconstruction, et ainsi d'améliorer nos connaissances et notre expertise en gestion post-crise. Même si ces démarches sont encourageantes, elles ne garantissent pas la mise en œuvre d'actions de capitalisation et d'amélioration identifiées par les retours d'expérience. Notons que ce point de vigilance a déjà été signalé par la Cour des Comptes⁵⁷ qui constate que « les recommandations formulées dans les retours d'expérience ne sont pas systématiquement suivies. Aucune administration ni aucun haut fonctionnaire n'a le statut de « référent national » chargé d'animer la politique de l'Etat vis-à-vis des risques, dans toutes ses composantes, prévention, gestion de la crise et réparation, et doté de prérogatives de coordination ».

Comment progresser ensemble :

⁵⁷ Cours de comptes (2008), L'Etat face à la gestion des risques naturels : feux de forêt et inondations.

1) Intégrer la phase du post-crise dans les dispositifs de crise, comme une étape systématique et aussi importante que les autres

Intégrer l'après-crise dans les plans de gestion

De la même façon que les plans d'intervention et de secours prévoient les montées en puissance, dans des délais plus ou moins brefs, il faut aussi intégrer dans les plans de crise la sortie de crise et la gestion du lendemain.

La difficulté de faire des plans de crise efficaces alors qu'il est impossible pour un service de planification de connaître l'ensemble des paramètres et facteurs favorables ou non, rend encore plus compliqué la planification de la gestion post-crise. Pourtant comme le précise la Direction de la Sécurité Civile : "au-delà de la diversité des situations, il apparaît que les actions à mettre en œuvre suivent une même logique opérationnelle"⁵⁸.

Au minimum les éléments décrits dans la planification du post-crise décriront les principes de réduction du dispositif de réponse et de retrait des moyens. Cela pourra être complété aussi d'une liste des points de vigilance et actions à engager (messages de remerciement aux volontaires afin de valoriser leur action, remise en condition des équipements...) et aller jusqu'à la définition d'une organisation de suivi des effets "résiduels" (démarches juridiques et assurantielles, actions de communication spécifiques, organisations et dispositifs à mettre en place pour la reconstruction,...).

Il existe aussi une nécessité de préparation en amont de cette phase post-événement, où, spontanément vont affluer vers le lieu sinistré des aides de différentes formes. Dès la survenue de la catastrophe, les citoyens les plus proches et non sinistrés vont se mobiliser pour porter secours en se joignant aux premiers sauveteurs en action. Une fois la montée en puissance des secours publics, ces mêmes volontaires vont pouvoir assurer des missions d'assistance aux rescapés tel que la fourniture de nourriture, l'hébergement, la distribution de produits de première nécessité... Ce phénomène existe aussi dans le secteur privé : ainsi après le tsunami de décembre 2004, une mobilisation spontanée des salariés du siège du Club Méditerranée a permis de mettre en place, pendant plusieurs jours, un accueil à l'aéroport dans le cadre du rapatriement des clients mais aussi des collaborateurs des 3 villages sinistrés.

Cette mobilisation spontanée et solidaire mérite d'être anticipée et prise en compte par les équipes de gestion de crise tant publique que privée, afin d'être en capacité de les utiliser au mieux tout en les préservant des risques inhérents à ces situations de chaos.

Dans un second temps, les organisations non gouvernementales (ONG), plus structurées, vont se mettre en place pour récolter, centraliser les dons d'argent, de nourriture, de vêtements et

⁵⁸ Guide ORSEC départemental : dispositions générales, mode d'action "Soutien des populations", Direction de la Sécurité Civile, septembre 2009. Page 13

les distribuer aux sinistrés. Il faut donc gérer leur présence mais aussi, lors de crise majeures, la coordination entre l'ensemble des ONG présentes. Ainsi, les défauts de coordination entre les différentes aides humanitaires, fournies par les Etats ou par des ONG, a été fortement remarquée lors du séisme de janvier 2010 en Haïti.

Par l'approche globale, une préparation en amont permettra de définir les structures dédiées à la gestion des aides spontanées afin qu'elles soient une opportunité au service de la gestion de l'urgence puis de la gestion post-crise.

Penser à l'après crise en salle de crise : ouvrir la fonction anticipation sur la gestion du lendemain, et du court/moyen terme

Parmi les bonnes pratiques de la gestion de crise, doter sa cellule de crise d'une fonction anticipation permet d'éclairer le décideur sur les différents scénarii possibles en fonction de la connaissance de la situation à un instant donné, et des options qui s'offrent à lui en termes de prise de décision.

A titre d'illustration, la circulaire relative l'organisation gouvernementale pour la gestion des crises majeures⁵⁹ précise notamment l'organisation de la fonction anticipation au sein de la cellule interministérielle de crise (CIC), cellule destinée à la gestion des crises les plus graves. Cette fonction est en charge, dès l'activation de la CIC, de « conduire les travaux nécessaires, d'initiative ou sur instruction de la fonction « situation », et au profit de la fonction « décisions ». Au fur et à mesure de l'évolution de la situation, l'attention est portée sur des horizons temporels de plus en plus éloignés, de quelques heures initialement pour aboutir, *in fine*, à une vision prospective à plusieurs jours, voire à plusieurs semaines. Les effets en cascade de la crise sur d'autres secteurs d'activités que ceux touchés à l'origine y sont analysés ».

Cette mission n'est pas encore bien formalisée et prise en compte dans la plupart des cellules de crise tant publiques que privées, et quand bien même, il est souvent difficile de garder le recul nécessaire pour mener cette mission alors que les autres membres de la cellule s'activent à collecter de l'information, mener des actions et prendre des décisions. La tentation est grande de vouloir les aider dans leurs missions, de répondre à cette urgence apparente, et donc de se détourner de la mission d'anticipation destinée à avoir un coup d'avance.

Bien sûr, il n'est pas possible que la fonction anticipation travaille sur des scénarii à court et moyen termes dès le début de la crise. En effet, il est encore difficile d'en connaître tous les impacts et le "point de sortie", alors que l'ensemble des acteurs sont légitimement portés sur les moyens de réponse immédiats, les opérations de secours et de sauvegarde. Cependant assez rapidement la fonction anticipation devra monter en puissance et proposer des actions en fonction des hypothèses d'évolution de la situation qu'elle aura construite. Ainsi bien souvent

⁵⁹ Circulaire du Premier Ministre n°5567/SG du 2 janvier 2012

lorsqu'elle existe, cette fonction n'est pas utilisée à son maximum. Tantôt elle sera là pour élaborer des scénarii possibles, préparer les décisions, tantôt elle ira jusqu'à la gestion du lendemain où il sera regardé les impacts de la situation à T+24 heures. Dans ce second cas, nous serons encore dans le domaine de la réponse aux effets directs ou au premier niveau d'effets indirects.

Pour que cette fonction puisse pleinement remplir ces missions, trois éléments doivent être pris en compte :

- elle doit avoir le même niveau d'information que les autres composantes de la cellule de crise,
- elle doit être composée de personnes avec une liberté d'imagination, de l'expérience dans la gestion de crise, ayant accès aux bibliothèques des RETEX. Ne pas se censurer, être en mesure d'imaginer des scénarii de secours doit permettre de parer à tout éventuel échec des actions engagées. La constitution de scénarii alternatifs permettra d'avoir des plans de rechange en cas d'échec et sans relancer une phase de réflexion qui prendra du temps, l'ensemble de la cellule de crise en sera donc plus réactif.
- son travail doit être pris en considération par les autres fonctions et notamment la fonction décision.

2) Mettre en place des structures adaptées

Aider les salariés en proposant une assistance élargie

Lors de nos visites en Chine et aux Etats-Unis, nous avons pu observer la mise en œuvre du principe du "Family Warm" qui consiste à ce que, dans certaines grandes entreprises, l'employeur mette en œuvre des moyens de secours et d'assistance à destination de ses salariés.

Ainsi, après le séisme du Sichuan en 2008, des équipes de direction ont réussi à concilier l'assistance aux employés sinistrés et la reprise des activités⁶⁰. En effet, en offrant des solutions de relogement temporaire puis durable à leurs employés, tout en soutenant leurs familles (activités sociales, assistance matérielle), ces entreprises ont pu remobiliser rapidement leurs forces vives en les déchargeant d'une partie de leurs soucis et hâter la remise en état de leurs installations, ce qui a permis une reprise d'activité dans des délais restreints ainsi que, sur un terme plus long, un attachement renforcé des personnels à leur entreprise ; au-delà des considérations économiques, il s'agit donc aussi d'un véritable investissement en matière de management. Ces politiques volontaristes ont souvent été favorisées par des relations étroites entre les entreprises et les collectivités locales, œuvrant main dans la main pour le bénéfice de tous (échanges de bons procédés dans la phase d'urgence comme lors de

⁶⁰ Cela a notamment été le cas de la société Lafarge dont une cimenterie à Dujiangyan (province du Sichuan) a été fortement impactée par le séisme

la reconstruction).

L'éventail des aides qui peuvent être offertes est très large, celle qui semble la plus simple est le maintien du paiement des salaires voire la fourniture d'un acompte dans des délais brefs après l'événement. Après un sinistre, un particulier va devoir faire face à des engagements de dépense imprévus pour sauvegarder ses biens, et cela bien avant que les dispositifs assurantiels ne se mettent en place. Dans un second temps, des prêts aidés pourront être proposés par l'entreprise et permettront de financer la réparation des dommages.

Il y a aussi la possibilité d'offrir des solutions de restauration (distribution de vivres et d'eau potable ; ouverture de la cantine midi et soir...), des solutions d'hébergement (logement d'urgence dans les locaux de l'entreprise, mise en place de tentes, de bâtiments, ...).

Enfin, cela peut aller jusqu'à prendre en charge les enfants et personnes fragiles pour permettre aux "valides" de retourner travailler l'esprit tranquille. Ainsi des structures d'accueil peuvent se substituer aux crèches et autres établissements scolaires bien souvent fermés après des événements importants.

Pour chacun de ces exemples, il faut bien sûr que l'entreprise soit en capacité de le faire, mais sensibilisée par les enjeux économiques d'une interruption d'activité, les sociétés mettent de plus en plus en œuvre des dispositifs de crise ou de protection améliorant leur résistance. Cela nécessite donc une préparation en amont et de l'intégrer au dispositif de crise de l'entreprise.

Aider les entreprises en facilitant les démarches de reprise

A bien des égards, une entreprise va rencontrer les mêmes désagréments qu'un individu sur les aspects de reconstruction.

Même si certaines polices d'assurance prévoient des avances sur indemnisations pouvant être débloquées dans des délais très brefs, l'entreprise va s'engager dans un processus long de reconstruction de son appareil de production. Elle sera alors confrontée aux démarches auprès des assureurs, d'évaluation des pertes, de constitution des dossiers de demande d'indemnisation, d'attentes des constats d'experts...Cependant, on note que les assureurs ont bien compris l'enjeu pour leurs clients d'avoir une reprise d'activité rapide dont peu dépendre leur survie. De plus en plus, sont mises en place des permanences téléphoniques H24, et lors d'événements touchant un large territoire, une équipe dédiée au traitement de l'ensemble des sinistres. Ce point de traitement centralisé chez l'assureur va bien souvent améliorer le traitement des dossiers, et pour le sinistré cela représente l'avantage d'avoir un interlocuteur unique.

Ce "guichet unique" devrait être généralisé dans différents domaines et notamment pour les services publics ; cette pratique existe déjà, mais de manière ponctuelle, sa mise en œuvre doit être anticipée, planifiée et mise en œuvre de manière systématique.

Parallèlement à ce guichet unique administratif, un allègement et une adaptation du cadre juridique, localement et dans un temps donné, pourra favoriser la reprise des activités économiques. Cet allègement peut porter sur un assouplissement des règles fiscales (prolongation de délais de déclaration, allègement de charges...), ou sur une simplification de procédures administratives (délais d'instruction des dossiers de permis de construire par exemple).

Aider les collectivités territoriales

Le partage des missions entre les différentes collectivités territoriales au niveau français justifie là aussi la mise en place d'une structure adaptée afin de coordonner l'ensemble des acteurs. Le principe de subsidiarité, qui place la prise de décision au niveau de l'échelon le plus compétent et le plus à même de la mettre en œuvre, doit être favorisé pour désigner la collectivité pilote de ce dispositif. Sa proximité et sa connaissance des spécificités de son territoire permettra des arbitrages plus en phase avec ses objectifs de développement à long terme. Les autres échelons administratifs doivent être contributeurs tant par leur expertise que par leurs capacités. Il serait aberrant de voir un conseil général rénover une route desservant un quartier sinistré alors que ce dernier sera rasé par la commune quelques mois après.

C'est cette structure de coordination que nous avons observée en Chine où le gouvernement a rapidement mis en place un PMO⁶¹ – bureau de gestion des projets de reconstruction – pour garder la main de façon permanente sur la stratégie et l'organisation des projets de reconstruction. Ce bureau a permis la coordination au plus haut niveau de l'ensemble des acteurs de la reconstruction en imposant une priorisation des projets et un contrôle de l'emploi des moyens structurels, humains et financiers. Cela a vraisemblablement évité de nombreux gaspillages et une répartition anarchique des efforts. On aurait pu craindre à travers ce système très dirigiste une lenteur dans la réalisation des projets, en raison des contraintes de procédures. Force est de constater que le PMO a su éviter cet écueil en constituant une sorte de « guichet unique » de la reconstruction plutôt efficace.

La mise en place au niveau national d'une doctrine ou d'un guide interministériel sur la reconstruction pourrait répondre à ce besoin de coordination et de pilotage, en définissant les rôles, missions et responsabilités de chaque partie prenante. Cette formalisation en amont permettrait aux collectivités locales d'engager rapidement les actions permettant une reprise de la vie socio-économique de leur territoire. Ce guide ne pourra être exhaustif sur les orientations possibles car chaque crise est unique et exceptionnelle. En revanche il pourra fournir un cadre méthodologique et faire apparaître les contraintes et opportunités particulières d'une planification urbaine post-catastrophe.

Une solution originale mise en œuvre en Chine pour aider à la reconstruction : le jumelage de collectivités

⁶¹ Project Management Office

Le jumelage asymétrique en Chine :

À l'occasion du séisme de 2008 dans le Sichuan⁶², face à l'ampleur de la tâche en matière de reconstruction, l'Etat chinois a imposé un système innovant (première application) de jumelage entre une collectivité territoriale prospère non affectée par la catastrophe (les provinces de la côte Est de la Chine) et une collectivité, d'un niveau administratif inférieur, sinistrée.

Ce processus de solidarité imposé a permis aux collectivités sinistrées de bénéficier rapidement d'une aide d'urgence mais également de fonds dans la durée pour leur reconstruction puisque ce partenariat a imposé à la collectivité « marraine » de consacrer une part de son PIB à sa « filleule » pour une durée minimum de 3 ans (1% du PIB, soit l'équivalent de plusieurs milliards d'euros sur 3 ans).

Le gouvernement a par ailleurs encouragé les collectivités à inscrire ce partenariat dans la durée, au-delà du cadre légal aidant-sinistré, pour bénéficier notamment du potentiel de croissance que représente désormais la province du Sichuan pour des entreprises jusqu'alors tournées vers l'Est de la Chine).

Ce dispositif, dont les résultats économiques sont très positifs, a en outre eu le mérite de renforcer la cohésion nationale dans un pays où les particularismes régionaux ont leur importance. On peut noter de plus que cette initiative a provoqué une saine émulation entre les collectivités marraines soucieuses de montrer leur capacité d'assistance.

3) Encourager les démarches de retour d'expérience

Dépolitiser le retour d'expérience

Le retour d'expérience peut parfois s'apparenter à un exercice de style assez artificiel au travers duquel le décideur ou le responsable cherche avant toute chose à se justifier, se mettre en valeur, voire se dédouaner surtout lors de crises sévères où la gestion s'est avérée chaotique. Ce travers est humain mais il éloigne considérablement la démarche de retour d'expérience de son objectif qui peut être synthétisé comme suit : « Le RETEX a pour fonction de rechercher des informations émanant des opérations ou des exercices, de les exploiter pour les traduire en enseignements qui conduiront à des adaptations » (doctrine des Armées françaises).

Le RETEX doit donc être conduit avec la plus grande neutralité possible et à ce titre a tout intérêt à être élaboré dans un temps clairement dé-corrélé de celui des procédures judiciaires, rapports officiels et autres commissions d'enquête. Il est évident que le système encore

⁶² Le séisme du 12 mai 2008 qui a touché la province du Sichuan a fait plus de 70.000 tués, 18.000 disparus et 374.000 blessés en plus des innombrables destructions d'infrastructures et constructions

relativement centralisé de la gestion de crise en France renforce cette tendance à produire des retours d'expérience avantageux. De plus, aujourd'hui, un retour d'expérience utile et approfondi doit prendre en compte les multiples interactions existant entre les acteurs de la gestion de crise et donc avoir une dimension quasi systémique. Or cette nécessité, chaque jour plus prégnante n'est pas de nature à favoriser une réelle transparence.

La volonté de mettre en œuvre un RETEX « dépolitisé » relève par conséquent d'un choix courageux et parfois risqué mais qui conditionne sans doute les succès futurs et certainement l'adaptation à court terme.

Consolider le devoir de RETEX

Dans toute organisation, le RETEX mérite d'être considéré comme un devoir tout aussi important que celui de prévenir, de protéger, d'intervenir. L'effort de retour d'expérience intervient généralement en phase de post-crise lorsque la pression est véritablement retombée et que la mobilisation est donc moins forte. Or l'enjeu du RETEX est stratégique car il permet :

- l'adaptation à court, moyen voire long terme de l'outil de gestion de crise ;
- la formation continue des acteurs de la gestion de crise ;
- l'information et l'aide à la décision.

Il peut en outre constituer une forme de sas de décompression pour une équipe de gestion de crise ayant été soumise à un stress sévère ou, plus simplement, ayant dû prendre des décisions difficiles dans l'incertitude.

A ce titre, pour éviter que le RETEX ne soit conduit qu'en aval de la crise, il semble opportun de l'inscrire dans une forme de continuum de l'évaluation interne de la gestion de crise, permettant une continuité entre l'évaluation en temps réel des actions menées, l'analyse à chaud (3A : analyse après action) – phase importante pour capter le ressenti en sortie de crise et favoriser la décompression évoquée supra – et la phase de retour d'expérience à proprement parler, conduite à froid.

Par conséquent, il est nécessaire que le retour d'expérience soit considéré comme un « acte réflexe » et soit même intégré dans la planification de crise – sachant qu'il répond lui-même à un processus spécifique, adapté aux circonstances et aux organisations.

Enfin, et cela est peut-être le plus important, il existe un « devoir de mémoire » du retour d'expérience. En effet, on peut citer ici le cas de la FEMA aux Etats-Unis qui, lorsque la crise provoquée par l'ouragan Katrina a éclaté, a mis une journée à retrouver le dernier rapport d'exercice correspondant à ce type de situation. Et au-delà de ce délai inquiétant, peu d'enseignements de ce RETEX ont été pris en compte, à l'exception de la mise en œuvre de l'évacuation, plutôt satisfaisante. Aussi, il est utile que chaque retour d'expérience s'inscrive dans un processus itératif, processus qui nécessite une certaine expertise dans le domaine du

RETEX.

Professionnaliser la démarche

Le retour d'expérience nécessite à ce titre un minimum de professionnalisation. En effet, si l'on entend conduire une politique de RETEX sur la durée, la mise en place d'un cycle de RETEX complet est souhaitable. Ce cycle peut ressembler à cela : ORIENTATION – RETOUR D'INFORMATION – IDENTIFICATION DES ENSEIGNEMENTS – DECISION – MISE EN ŒUVRE DES ADAPTATIONS (cycle de retour d'expérience mis en œuvre au sein des Armées). La phase d'orientation peut surprendre, surtout lorsque l'on se place dans le cadre d'une crise majeure, dont l'occurrence nous surprend. Pourtant, cet exercice, qui suit en fait la phase de mise en œuvre des adaptations, est essentiel pour identifier avant une crise et *a fortiori* un exercice les points de vigilance particuliers. Ce type de démarche permet justement de « profiter » de la crise pour progresser encore plus rapidement en sortie de crise. Pour conduire cette démarche spécifique de retour d'expérience, il est nécessaire que ses promoteurs et ses acteurs y soient formés et acquièrent une véritable expérience dans le domaine. En bref, le RETEX s'apprend, s'approfondit, s'entretient.

La professionnalisation du RETEX passe aussi par le choix des personnes à qui il est confié ; on constate en effet trop souvent, notamment chez les acteurs publics à l'occasion des exercices, que la démarche est confiée à ceux qui ont élaboré le plan qui sera testé à cette occasion, qui en ont élaboré le scénario et qui l'ont joué ... ce qui ne constitue pas une garantie d'impartialité de la démarche.

Le RETEX : la condition d'une politique d'exercice réussie ou « du bon usage du RETEX »

La politique de RETEX est aussi intimement liée à la politique d'exercice d'une organisation. A noter d'ailleurs que dans les états-majors militaires opérationnels, le bureau « J7 » cumule ces deux fonctions pour que l'une et l'autre se nourrissent en permanence. En effet, il semble primordial que l'élaboration d'exercices soit directement inspirée par les enseignements des retours d'expérience qu'ils soient opérationnels ou d'exercice d'ailleurs. Ce sont bien moins les scénarii d'exercice qui doivent puiser dans le RETEX – il est toujours préférable de créer des situations inédites voire iconoclastes – que les grilles d'évaluation et les choix en termes d'axes d'effort pour un exercice donné. C'est là tout l'enjeu pour éviter une banalisation des exercices qui se résumeraient à une application de procédures normées. Le « drill » (entraînement répétitif) de ces dernières est également très important mais il est encore plus déterminant que ces procédures soient éprouvées dans des situations anormales et que les « joueurs » soient préparés à discriminer ce qui doit être préservé de ce qui peut être abandonné dans l'urgence – selon le vieil adage « commander (ou manager), c'est choisir et choisir c'est abandonner ». Or seule une bonne exploitation du RETEX suivie de décisions claires permet de préparer et de cibler au mieux les exercices. La sueur épargnant le sang, le binôme RETEX-Exercices nécessite que l'on y consacre un temps non négligeable et que les décideurs soient non seulement convaincus de ses vertus mais sachent en être les premiers

acteurs.

4) Favoriser le redémarrage de la vie économique⁶³

L'ensemble des actions menées par les dispositifs de gestion de crise doivent poursuivre un but commun : celui de la reprise de la vie économique et sociale du territoire sinistré et ce le plus rapidement possible.

En effet, c'est la capacité du territoire à se relever d'une situation difficile qui conditionnera son avenir. Nous touchons là le concept de la résilience, faire en sorte que l'organisme touché (entreprise, ville, Etat...) soit le moins marqué possible par un choc. Il y a là un changement de paradigme. Nous évoluons d'une volonté forte de réduction du risque par des mesures de prévention et de protection, vers une organisation qui visera à limiter les conséquences de la concrétisation quasi inévitable de risque. Les collectivités, les entreprises deviennent de plus en plus conscientes du fait qu'elles rencontreront une situation de crise prochainement. Et qu'il est fort probable que la forme de cette crise ne soit pas celle pour laquelle elles se sont préparées, de par leur différente nature, mais aussi de par les interdépendances entre les réseaux et système.

Ainsi, les efforts de prévention et de protection doivent, bien sûr, être maintenus, mais être complétés par un dispositif de gestion de crise et de post-crise à la fois robuste et souple pour y faire face. Il s'agit là un champ d'étude encore peu exploré mais qui peut avoir un rôle déterminant sur la limitation de l'intensité et de l'impact d'une catastrophe.

Une catastrophe va naturellement stimuler l'économie locale par les besoins de reconstruction qu'elle génère. D'une part, d'importantes sommes d'argent, provenant d'aide à la reconstruction, de dons ou d'indemnisations versées par les compagnies d'assurance, vont être injectées pour financer les travaux engagés par les particuliers, les entreprises et la collectivité. Pourtant ces apports financiers peuvent ne pas avoir d'effet multiplicateur⁶⁴ sur l'économie locale s'ils servent à payer des entreprises qui ne sont pas localisées sur le territoire sinistré. Il y a donc un enjeu à choisir des fournisseurs qui emploieront des ressources locales afin de réinjecter ces sommes d'argent dans l'économie locale. D'autre part, les actions de déblaiement, d'évacuation des déchets, de reconstruction nécessitent une main d'œuvre importante qui peut se trouver localement parmi les sinistrés au chômage technique, et pour partie qui affluera des régions avoisinantes. L'afflux de travailleurs "non-résidents" générera des revenus vers les structures de logement locales et les métiers de la bouche. Autre phénomène de plus en plus fréquent, le "tourisme de catastrophe". Des badauds se rendent sur les lieux d'une catastrophe, d'un accident pour "voir" l'étendue des dégâts, c'est

⁶³ L'aspect économique post-crise est traité dans une partie spécifique mais est nécessaire au redémarrage de la vie sociale.

⁶⁴ Théorie keynésienne : un investissement produit un effet démultiplié sur le niveau de la production et de l'emploi

notamment le cas sur l'île du Giglio où la municipalité a instauré une taxe de débarquement⁶⁵ pour les touristes venant voir l'épave échouée du Costa Concordia. Se développe là aussi une économie dédiée avec des tours guidés et des boutiques "souvenirs"...

Mais cette économie post-crise peut aussi susciter la convoitise de systèmes mafieux comme cela a été le cas en Italie lors de la phase de reconstruction après le séisme de Naples en 1980, ou plus récemment de l'Aquila en 2009.

Enfin, cette phase de relance économique par la reconstruction peut permettre à un territoire de vivre une véritable mutation en reconstruisant dans des conditions meilleures à la fois en termes d'urbanisme et de résilience des nouvelles infrastructures.

Il ne faut donc pas chercher à rebâtir la ville à l'identique mais la rebâtir en tenant compte des risques pour améliorer les moyens de prévention et ainsi augmenter ses capacités de résilience. Il y a là une opportunité pour que les actions de prévention identifiées dans les analyses de risques et dans les retours d'expérience soient mises en œuvre et ainsi éviter des catastrophes futures.

En conclusion :

Les propositions que nous formulons dans ce chapitre partent du constat qu'il existe une attention encore trop hétérogène pour la gestion post-crise de la part des différentes parties prenantes et qu'il est indispensable d'améliorer et de systématiser :

- l'intégration de la gestion post-crise dans les dispositifs de gestion de crise ;
- le recours aux relais auprès des citoyens que constituent les différentes communautés, qu'elles soient formelles ou non ;
- la mise en place d'outils simplifiant le retour à une situation acceptable pour les populations et les organisations socio-économiques ;
- les démarches de retour d'expérience.

L'ensemble de ces propositions doivent être sous-tendues par deux idées :

- les valeurs de solidarité et de fraternité qui apparaissent spontanément lors d'une crise doivent également être développées, favorisées et valorisées après la crise,
- chaque citoyen doit être contributeur et moteur lors de la reconstruction et du redémarrage de la vie économique et sociale.

Le mot de la fin

⁶⁵ Fabien Soyez, [« L'épave du Costa Concordia profite à l'île voisine »](#) sur *lefigaro.fr*, 22 août 2012.

Il nous est apparu au moment de conclure notre étude qu'en France, à l'inverse de ce que nous avons pu constater dans d'autres pays, en particulier ceux visités par la mission, la politique de sécurité civile ou de gestion de crise en général n'était pas portée, suivie dans sa globalité et incarnée aux yeux du public, par un service ou une entité clairement identifiée.

En effet, si aux Etats-Unis, au Royaume-Uni, en Italie ou en Suède, cette politique est portée par des agences (FEMA et MSB) ou des administrations (la Protection Civile ou Cabinet Office) qui sont connues et reconnues de l'ensemble des acteurs et de la société civile, aucune structure équivalente n'existe dans notre pays.

Or, si l'on veut donner un sens à l'idée que « la sécurité civile est l'affaire de tous », il importe qu'une telle entité existe. Elle permettrait, sur les quatre axes que nous avons développés dans notre étude, d'avoir un effet de levier : en coordonnant les acteurs concourant à la gestion des crises, en facilitant l'implication de la société civile en incarnant la gestion de crise dans son ensemble, en communiquant mieux en ne dispersant pas les initiatives, et enfin en suivant mieux les enseignements des crises passées pour mieux préparer l'avenir.

Au vu de la transversalité du champ couvert par la gestion de crise, une telle entité, si elle devait exister en France, devrait être positionnée au niveau du Premier ministre. Soit sous la forme d'une agence comme en Suède ou aux Etats-Unis, soit sous la forme d'un secrétariat général ce qui serait alors plus proche de la solution retenue au Royaume Uni, soit comme en Italie sous la forme d'un rattachement de la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises, mais en lui retirant dans cette hypothèse la gestion du corps des sapeurs-pompiers qui resterait au ministère de l'intérieur.

Au final, qu'ont en commun les pistes que nous avons identifiées pour améliorer la prise en compte des risques, mieux gérer les crises et rendre nos sociétés plus résilientes : la nécessité d'une plus grande transparence et d'un dialogue ouvert entre les autorités et l'ensemble des acteurs, y compris les « ambassadeurs » de communautés plus ou moins formalisées.

Le modèle historique de la gestion de crise calqué sur une approche interventionniste et jacobine où les citoyens n'ont d'autres rôles que d'attendre les secours est révolu ; par ailleurs, la complexification et la judiciarisation croissante de nos sociétés ne nous laisse pas de choix : cette évolution déjà entamée se poursuivra. Autant prendre les devants.

Alors courage, changeons !