

Risques, crises et gouvernance : ruptures d'horizons, ruptures de paradigmes

La garantie si fréquemment mise en avant dans les années 1970 - « tout est sous contrôle » - qui déterminait en retour une exigence de « risque zéro » n'est plus à l'ordre du jour. Lucidement, il convient de prendre toute la mesure des exigences de la maîtrise des risques, qui inclut la prévention et le pilotage des crises : refuser de prendre en compte la possibilité même de crise reviendrait à s'enfermer dans un principe de risque nul. À nous d'être à la hauteur des défis, certes imposants, qui s'inscrivent désormais à l'ordre du jour. « Le feu tue, les idées périmées aussi », disait Foch.

**par Patrick Lagadec (1)
Laboratoire d'économétrie, Ecole
polytechnique**

Si la réalité est inconcevable, alors il faut forger des concepts inconcevables
Hegel

Depuis la fin des années 1970, quand le défi était de faire inscrire à l'agenda la question des risques majeurs (2), des milliers de pages ont été écrites, des centaines

d'ouvrages publiés, des dizaines de colloques tenus, des textes novateurs débattus et votés, à l'échelon national et européen. Nombre de disciplines ont été mobilisées, bien au-delà des sciences de l'ingénieur (3). Des avancées, en termes de dispositifs institutionnels, de débats, de pratiques, d'entraînement, de partage d'expérience ont été acquises sur le terrain.

Des questions récurrentes ont marqué ce quart de siècle : qu'est-ce que le risque ? qu'est-ce que l'évaluation, la perception, la gestion des risques ? la décision en univers incertain ? que serait une approche globale des risques, comment faire avancer les cindyniques ? qu'est-ce qu'une crise ? comment communiquer en situation de crise ? comment piloter les crises ? Ou encore : justice et risque, victimes et catastrophes, médias et crises, normes et régulations, droit et dynamique managériale ?

Des événements lourds se sont échelonnés : Flixborough et Seveso, Mexico et Bhopal, Three Mile Island et Tchernobyl, l'Amoco-Cadiz et l'Exxon Valdez, le sang contaminé et l'amiante, l'Erika et le Prestige en Galice, AZF-Toulouse, les attaques du 11 septembre et les alertes à l'anthrax, le Prestige seconde frappe... Et tout récemment (mars 2003), l'épidémie internationale de « pneumonie atypique », première alerte mondiale de ce type.

Gardons-nous de tout contentement béat en contemplant les avancées – certes remarquables, si l'on se souvient des résistances farouches qui firent barrage aux premières tentatives d'innovations. Maintenons vive la capacité de questionnement. AZF-Toulouse, les nouvelles menaces sur les réseaux via l'anthrax ou les virus, les bouleversements contextuels majeurs qui marquent toutes nos activités ne nous laissent guère le loisir de nous reposer

sur nos acquis. Gardons à l'esprit l'avertissement de Foch : « Le feu tue, les idées périmées aussi ». En des temps de mutations mondiales accélérées, les repères pertinents se périment vite, très vite.

Trois dynamiques de déstabilisation sont même désormais à l'œuvre, et appellent action résolue. Le désarroi certain des spécialistes et responsables, confrontés à des enchevêtrements inédits de vulnérabilités, sur fond de plages d'ignorance de plus en plus envahissantes, dans des contextes d'une instabilité exacerbée. La défiance de plus en plus puissante des publics concernés, qui constatent parfois la vacuité des assurances verbales d'hier sur le mode « tout est sous contrôle », et le virage rapide sur le thème « nous sommes impuissants, mais nous communiquerons bien, dans la transparence ». La menace de découplage entre cercles responsables et société civile.

Lorsque je publiai *Le Risque Technologique Majeur et La Civilisation du Risque en 1981* (4), j'avais bien conscience du fait qu'un saut difficile était à franchir. L'enjeu était de faire

(1) Patrick Lagadec est directeur de Recherche au Laboratoire d'Econométrie de l'Ecole Polytechnique. Il vient de publier : avec Xavier Guilhou : *La Fin du risque zéro*, Eyrolles, 2002 ; avec O. Godard, C. Henry, E. Michel-Kerjan : *Traité des nouveaux risques*, Folio-Inédit, Gallimard, 2002.

(2) P. Lagadec : « Faire face aux risques technologiques », *La Recherche*, vol. 10, n° 105, novembre 1979 (p. 1146-1153) ; « Le défi du risque technologique majeur », *Futuribles*, n° 28, novembre 1979 (p. 11-34).

(3) Voir par exemple : G-Y. Kervern, et P. Rubise : *L'Archipel du danger – Introduction aux cindyniques*, CPE Economica, 1991.

R. Amalberti, R. : *La conduite des systèmes à risque*, Coll. *Le travail humain*, Paris, Presses Universitaires de France, 1996.

C. Gilbert (Dir.) : *Risques et Crises. Bilan et perspectives*, Paris, L'Harmattan, 2003.

M. Bourrier (Dir.) : *Organiser la fiabilité*, Paris, L'Harmattan, 2001.

(4) P. Lagadec : *Le Risque technologique majeur – Politique, risque et processus de développement*, Pergamon Press, Collection 'Futuribles', Paris, 1981 ; *La Civilisation du risque – Catastrophes technologiques et responsabilité sociale*, Le Seuil, Collection 'Science Ouverte', Paris, 1981.

reconnaître la réalité des risques, et de mobiliser des capacités stratégiques pour mettre la question à l'ordre du jour. Aujourd'hui, les fossés à franchir sont encore bien plus imposants. Et les résistances à lever seront sans doute encore plus lourdes.

Il va s'agir de relever ce défi en sachant que, dans les dynamiques extrêmement rapides et brutales que nous connaissons, tout retard risque fort de nous confronter rapidement à d'impossibles rattrapages. Ouvrons donc sans détour les questions les plus difficiles : quels sont – aujourd'hui – les nouveaux défis à empoigner ? quels sont les pièges à connaître et à combattre ? quelles sont les lignes de progrès à mettre en œuvre ?

Risques et crises : de violents franchissements de seuil

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

Risques spécifiques

Le premier champ est celui des catastrophes, notamment industrielles. Celle d'AZF a clairement posé la question des risques majeurs, des risques d'effets dominos, des imbrications d'activités sur un même espace, des problèmes de gestion des urgences hors échelle, et des sorties de crise. Ce n'est pas là une première (5), mais ce type de risque peut connaître des aggravations majeures. En raison de multiples facteurs : culture industrielle laissant la vedette à la culture financière, éclatement des organisations, tensions économiques, approches trop « nominales » de la sécurité, d'un côté ; urbanisation galopante de l'autre, sans oublier la croissance hyperbolique des transports. Mais il faut dépasser le niveau local et immédiat, comme nous l'avons souligné dès 1979. Le risque sort définitivement des cadres classiques en termes de distance (le nuage de Tchernobyl fait deux fois le tour de la terre ; la marée noire du *Prestige* menace la façade Atlantique de l'Europe), de temps (l'amiante tue 40 ans après, un Tchernobyl peut affecter les générations futures).

Et voici que d'autres risques entrent dans le champ de la responsabilité. Ainsi des risques liés au développement des nanotechnologies. Ou des risques liés aux astéroïdes géocroiseurs et des comètes : à partir du moment où cette question entre dans le champ du détectable et de l'action préventive possible, le sujet fait irruption à l'agenda (6).

Risques de réseaux

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

En France, les tempêtes de décembre 1999 ont illustré ce risque d'effets dominos courant le long de réseaux vitaux, de plus en plus imbriqués aujourd'hui, mais fragiles. Par chance, l'ouragan frappa tôt, un jour férié, et de bonne heure : à tout autre moment, le même événement aurait fait un millier de victimes. Bien plus important : la trajectoire des vents a épargné Lyon, et les centrales nucléaires n'ont pas posé de problèmes (mis à part Le Blayais, et à un degré maîtrisable (7)).

La place croissante des réseaux ouvre sur des phénomènes de diffraction à haute vitesse, à des échelles territoriales imposantes. Exemples simples : une rupture caténaire, début mars 2001 sur le réseau sud-est de la SNCF, et 10 000 voyageurs se retrouvent bloqués en quelques minutes ; la neige et glace sur une autoroute, et 15 000 automobilistes se retrouvent pris au piège (4-5 janvier 2003). Exemple complexe déjà évoqué : en raison des moyens de transport de masse planétaires, tout problème de santé publique peut devenir un problème intercontinental en quelques heures : on vient de le voir avec la menace de « pneumonie atypique » (8) ; via l'Internet, une affection locale peut devenir problème global en

quelques minutes. Et le tout est médiatisé instantanément, voire avant l'arrivée du problème, ou même en l'absence de tout problème effectif.

Problème : nos sociétés complexes ne sont plus qu'enchevêtrements de nœuds, de hubs, concentrant des pouvoirs de diffraction colossaux. Des effets déstructuration massifs sont désormais dans le champ des possibles – mais ils sont hors de nos paradigmes de référence.

Contextes entre déstructuration et pulvérisation

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

Ces brouillages opèrent sur la totalité des champs. Le changement clima-

(5) Explosion du Mont-Blanc et de ses 5000 tonnes d'explosifs en baie d'Halifax en 1917 – entre 1200 et 4000 (?) morts, 8 000 blessés – ; explosion de l'usine BASF à Ludwigshafen en 1949 : 245 morts, 2 500 blessés ; et bien sûr Bhopal en 1984 (milliers de morts, centaines de milliers de blessés).

(6) L'OCDE vient de pencher très sérieusement sur la question : « Near Earth Objects : Risks, Policies and actions », European Space Research Institute (ESRIN), Frascati, Italy, 20-22 January, 2003. Le problème est bien sûr l'hypothèse d'un petit astéroïde, identifié avec un temps laissant possible des actions ; non l'objet de 10 km de diamètre découvert au dernier moment, ne laissant plus aucune marge de manœuvre et promettant un grand soir définitif – comme le laisse penser la représentation instinctive lorsque le sujet est évoqué entre non spécialistes.

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

(8) Voici quelques années déjà, une alerte de santé publique sur un avion avait donné lieu à quelque émoi : le temps d'avoir confirmation de la maladie suspectée, et l'appareil s'était déjà posé à Londres, New York, Buenos Aires, Karachi... Jusqu'à présent, on soulignait que le risque aérien était théorique, sans précédent de réelle ampleur. Au moment où nous écrivons ces lignes, une première menace d'envergure est enregistrée.

tique, la complexification hyperbolique de nos ensembles socio-techniques, l'accélération extrême de la vitesse, la médiatisation mondiale, le retour de la guerre sous des formes inédites, les recompositions géostratégiques accélérées, les implosions impensables de systèmes jusque là robustes, construisent des contextes de plus en plus instables, exposés à des turbulences sévères et déstabilisantes, propres à transformer tout dysfonctionnement local en cyclone sans frontières.

Dès 1997 la question des « infrastructures critiques », désormais insérées dans des contextes géostratégiques post-guerre froide, était posée. Il faut citer les travaux pionniers d'une commission, mise en place par le Président Clinton en 1998, invitant à approcher les problèmes avec un œil neuf : « *La prolifération et l'intégration rapides des systèmes de télécommunication et des systèmes informatiques ont lié les infrastructures les unes aux autres pour parvenir à un réseau complexe d'interdépendances. Ces liens ont créé de nouvelles dimensions de vulnérabilités qui, quand elles sont combinées avec une constellation inédite de menaces, induisent des risques sans précédents pour la sécurité nationale. [...] Nous devons apprendre à négocier une nouvelle géographie, dans laquelle les frontières ne sont plus pertinentes, les distances n'ont plus de signification, dans laquelle un ennemi peut porter atteinte à des systèmes vitaux sans s'attaquer à notre système de défense militaire. La défense nationale n'est plus du ressort exclusif de l'exécutif et la sécurité économique échappe à la seule sphère des affaires.* » (9).

Cinq ans plus tard, après l'anthrax notamment, ou cette alerte mondiale en santé publique via cette fois les réseaux aériens, nous découvrons la portée de cette réflexion. Le risque n'est plus seulement l'attaque de réseaux vitaux, avec les effets domino qui peuvent s'ensuivre. La menace, c'est l'utilisation des réseaux comme arme de « portage » et de pénétration : après le concept de « défense en profondeur », voici la menace d'« attaque en profondeur », avec cette nouvelle arme de « déstructuration massive ».

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

Un déficit intellectuel

Dans les années 1970, la discussion sur les risques était dominée par une équation. Risque = probabilité*gravité. La gravité était tenue pour raisonnablement limitée (toute montée aux extrêmes est vue comme suspecte) ; la probabilité était suffisamment réduite pour que le produit soit rationnellement « acceptable ». Le raisonnement est valable en univers domestiqué et stable. Nous sommes contraints désormais de reconnaître la réalité intrinsèque du risque : le risque, c'est d'abord une brèche, une discontinuité. Il ne se laisse pas réduire à coups de séries statistiques rassurantes, d'hypothèses accommodantes, d'omissions "généralement" sans conséquences.

Le risque, c'est une brèche dans nos visions du monde, nos modèles de référence, notre rapport à la connaissance, nos outils. Le cœur du risque, c'est d'abord la discontinuité. Exactement ce que notre culture scientifique et technique, imprégnée de positivisme, a longtemps rejeté, et rejette encore fortement (10). Certes, bien sûr, il faut des réponses : prétendre le contraire serait tout à la fois sans fondement et irresponsable (je m'emploie d'ailleurs en permanence à forger ces réponses, y compris opérationnelles avec les acteurs). Mais le risque – et plus encore la crise qui en est l'expression exacerbée – exige que l'on reconnaisse son caractère de situation limite : la surprise, l'inconnu, l'ignorance, la mutation des configurations opératoires comme des jeux d'acteurs sont des dimensions

constitutives du problème. Pour paraphraser René Char, l'essence de la crise, et plus globalement du risque, tient sans doute de « la réponse qui n'est point donnée ».

Ce champ pose donc un impératif : ouvrir des questions, pour pouvoir construire des réponses nouvelles. Or, dès que l'on évoque la sphère du risque et plus encore de la crise, tout pousse, irrésistiblement, à colmater tout « blanc », à construire fiévreusement plans de réponse et check-lists, pour fermer l'interrogation. Davantage : en cas de difficulté majeure, cette inclination se fait obsession. Et toute insistance à ouvrir le questionnement nécessaire est rapidement perçue comme de la provocation.

Le premier déficit est d'ordre intellectuel : nous disposons d'outils de connaissance et d'action raffinés pour les univers stabilisés et homogènes ; nous sommes vite à nu dans des univers marqués par la discontinuité – précisément ceux qui s'imposent à nous, désormais, sur tous les fronts.

La difficulté tient à ce que ce déficit vient de loin, et que tout traitement réel oblige à de sérieuses remises en question.

Notre monde de référence, le plus souvent, apparaît être celui cher aux naturalistes, tel le Buffon du XVIII^e siècle (1749) : « *Des causes dont l'effet est rare, violent et subit ne doivent pas nous toucher, elles ne se trouvent pas dans la marche ordinaire de la Nature ; mais des effets qui arrivent tous les jours, des mouvements qui se succèdent et se renouvellent sans interruption, des opérations constantes et toujours réitérées, ce sont là nos causes et nos raisons.* » (11). Il est permis de s'intéresser aux séries statistiques, si elles entrent sagement dans des logiques gaussiennes ; il est permis de s'intéresser aux probabilités, s'il s'agit de données bien robustes,

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

(10) Voir J.-M. Besnier : « Ruptures, construire du sens individuel et collectif », entretien avec Patrick Lagadec, in P. Lagadec : Ruptures créatrices, Ed. d'Organisation, Paris, 2000, p. 515-547.

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

ou de niveaux si faibles qu'ils permettent de faire l'impasse, quel que soit le niveau de gravité en jeu.

Dans les années 1970, Edgar Morin avait tenté de lancer une « science des crises » – « crisologie » selon son propre terme. Il avait clarifié le premier obstacle : « *Il n'y a pas de science du singulier, il n'y a pas de science de l'événement, c'est là un des points les plus assurés d'une vulgate théorique encore dominante. L'événement a été chassé dans la mesure où il a été identifié à la singularité, la contingence, l'accident, l'irréductibilité, le vécu. Il a été chassé non seulement des sciences physico-chimiques, mais aussi de la sociologie, qui tend à s'organiser autour de lois, modèles, structures, systèmes.* »

Il précisait : « *Pour cette sociologie, tout ce qui est improbable devient aberrant, tout ce qui est aberrant devient anormal, alors que l'évolution n'est qu'une succession d'aberrations qui actualisent des improbabilités [...] On assiste aujourd'hui encore aux effets d'une tentative profonde et multiple pour refouler l'événement hors des sciences humaines afin de gagner un brevet de scientificité. Or la véritable science moderne ne pourra commencer qu'avec la reconnaissance de l'événement* » (12).

Uriel Rosenthal, l'un des pionniers des études sur les crises en Europe, allait plus loin à la fin des années 1980, au moment des premières études systématiques sur le sujet : « *Les scientifiques ne se sentent guère à l'aise avec ces phénomènes qui semblent hors du champ des théories bien nettes et ciselées qu'ils ont développées à partir des circonstances et événements inscrits dans la normalité. Les crises semblent être en opposition absolue avec la base même des sciences sociales modernes* » (13).

Bref, si nous sommes bien équipés pour les grandes terres bien régulières, où nos rendements sont remarquables, nous sommes bien mal en point pour affronter les milieux extrêmes. La réaction est alors double : nous affirmons que ces milieux « n'existent pas », ou bien qu'il serait fort « pessimiste » de se laisser aller à les considérer ; et si d'aventure ces milieux extrêmes s'im-

posent à nous, nous brandissons le joker : « attention, nous ne sommes pas en charge dès lors que nous sortons du conventionnel ». C'est la mise en cause de la question d'examen au motif qu'elle est hors programme. Hélas, en matière de crise, les questions sont systématiquement hors programme, et fort mal énoncées de surcroît.

Un déficit psychologique

Toute brèche ouvre sur de sérieuses pertes d'assurance. Dans les cas limités, un grand inconfort fait partie du jeu ; dans les cas extrêmes, l'inquiétude peut également être extrême. On se retrouve face au sphinx, à ruminer cette phrase orientale : « N'est-ce pas ici que, si je fais un pas dans la mauvaise direction, je peux me retrouver à des milliers de kilomètres ? ».

Les individus peuvent perdre de leur efficacité. Ted Sorensen, Conseiller spécial de John Kennedy à la Maison Blanche l'a noté à propos de la crise des missiles de Cuba : « *Durant ces longs jours et ces longues nuits de la crise de Cuba, je vis moi-même, directement, comment la fatigue physique et mentale peut brutalement paralyser le bon sens et toutes les capacités de jugement d'hommes normalement sains d'esprit* » (14). Les groupes connaissent des pathologies à la fois normales et stupéfiantes – ce qui ajoute encore au malaise. Comme l'écrit Janis : « *Le groupe qui eut à piloter l'affaire de la Baie des Cochons, en 1960, comprenait des hommes d'un niveau intellectuel exceptionnel. Tout comme le Président, tous les conseillers clés étaient des penseurs d'une grande sagacité, capables d'analyse objective, rationnelle, et habitués à exprimer clairement leur opinion. Pourtant, collectivement, ils furent incapables de détecter les failles majeures qui marquait le plan d'invasion* » (15). « *On ne pouvait qu'être frappé, de voir à quel point des hommes brillants, participant à des groupes fortement marqués par une tendance à la cohésion, pouvaient avoir produit des décisions d'aussi mauvaise qualité* » (16).

Et les enjeux sont imposants. Comme l'a dit Robert Kennedy sur la crise des missiles : « *Les quatorze personnes*

impliquées jouèrent un rôle crucial... Si six d'entre elles avaient été président des Etats-Unis, je pense que le monde aurait pu être détruit » (17).

Les études et l'expérience ont montré à quel point groupes et individus devaient être préparés pour avoir quelque chance dans ces situations. C'est pour l'avoir négligé ou refusé que les responsables et les équipes sont si souvent balayés en situation de crise. C'est pour ne pas affronter la difficulté que les préparations sont souvent si défailtantes. Relisons dans le texte ces lignes poignantes de Robert Kennedy, assis face à son frère, au pic de la crise des missiles de Cuba, au moment précisément où le basculement est là et le vide palpable :

« I think these few minutes were the time of gravest concern for the President. Was the world on the brink of a holocaust? Was it out error? A mistake? Was there something further that should have been done? Or not done? His hand went up to his face and covered his mouth. He opened and closed his fist. His face seemed drawn, his eyes pained, almost gray. We stared at each other across the table. For a few fleeting seconds, it was almost as though no one else was there and he was no longer the President. Inexplicably, I thought of when he was ill and almost died; when he lost his child; when he learned that our oldest brother has been killed; of personal times of strain and hurt. The voices droned on, but I didn't seem to hear anything. This time, the moment was now – not next week, not tomorrow, "so we can have another meeting and decide"; not in eight hours, "so we can send another message to Krushchev and perhaps he will finally understand". No, none of that was possible. One thousand miles away, in

(12) E. Morin : « Le retour de l'événement », Communications, n°18, 1972 (p. 6 et 14).

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

(14) Th. C. Sorensen : Decision-Making in the White House, New York, Columbia University Press, 1963, p. 76.

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

(16) Janis, idem, p.10.

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

the vast expanse of the Atlantic ocean the final decisions were going to be made in the next few minutes (18) ».

C'est-à-dire, en français :

« Je pense que ces quelques minutes furent le moment de la plus grande inquiétude pour le président. Le monde était-il au bord de l'holocauste ? Était-ce dû à une erreur de notre part ? À une faute ? Y avait-il quelque chose d'autre qu'il aurait fallu faire ? Ou ne pas faire ? Il mit la main au visage et se couvrit la bouche. Il ouvrit et ferma le poing. Il avait les traits tirés, les yeux battus, presque éteints. Nous nous regardâmes fixement de part et d'autre de la table. Pour quelques secondes, ce fut comme s'il n'y avait plus personne dans la pièce, qu'il n'était plus le président. De façon inexplicable, il me vint à l'esprit plusieurs souvenirs : quand il fut malade et qu'il manqua presque de mourir ; quand il perdit son enfant ; quand il apprit que notre frère le plus âgé avait été tué. Me revenaient des moments personnels de peine et de douleur. Les voix continuèrent à bourdonner autour de moi, mais je n'entendis plus rien jusqu'à ces mots du président : "N'y a-t-il aucun moyen d'éviter que le premier contact se fasse avec un sous-marin russe – ne serait-ce que cela ?". "Non c'est trop dangereux pour nos bâtiments. Il n'y a pas d'alternative", dit McNamara ». [...]

Nous en étions arrivés au moment de la décision finale. [...] Je sentis que nous étions au bord d'un précipice, sans échappatoire. Cette fois, le moment était venu – pas la semaine prochaine – pas demain, «et comme cela nous pourrions avoir une autre réunion pour décider » ; pas dans huit heures, « et comme cela nous pouvons adresser un autre message à Khrouchtchev pour que, peut-être, il finisse par comprendre ».. Non, rien de tout cela n'était possible. À un millier de miles d'ici, dans les vastes étendues de l'océan Atlantique, la décision finale allait intervenir dans les quelques minutes. Le président Kennedy avait lancé le cours des événements, mais il n'avait plus de contrôle sur eux. Il devrait attendre – nous devrions attendre. Les minutes, dans le Cabinet Room, s'égrenèrent lentement. Que pouvions-nous dire maintenant – que pouvions-nous faire ? ».

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

En réalité, dès que l'on sort des périmètres bien balisés, où excellent nos modèles, l'inquiétude devient centrale. Surtout si toute la formation intellectuelle, la construction de l'identité, la course aux honneurs, ont valorisé le seul terrain conventionnel. Je citerai à titre d'anecdote cette supplique en *a parte* d'un général de l'OTAN qui, juste au moment de me laisser le micro lors d'une intervention en mai 1989 à Ottawa devant une centaine de responsables de haut rang, sur le thème des nouveaux risques, me souffla : « *Surtout, ne les effrayez pas* ». Autre rencontre, autre cri du cœur ; je posais un jour la question de base au sein d'un état-major clé : « *What if ?* ». Réponse d'instinct : « *Ecoutez, nous sommes ici pour résoudre des problèmes, pas pour nous en poser !* ».

Et bien sûr, le risque et plus encore la crise – « *heure de vérité* » dit le théâtre grec – mettent en lumière des failles, mettent en question bien des équilibres qui n'ont rien de naturel, des intérêts qui ne sont pas éternels. D'où le peu d'empressement à les mettre véritablement sur la table d'analyse.

Un déficit managérial

New York, juillet 2001 : le maire de la ville, participe – en personne – à un exercice de crise. Un scénario sévère, de nature chimique-biologique. Rudolph Giuliani ne se contente pas de venir "ouvrir" ou "conclure" cette simulation. Il y reste deux jours, joue pleinement son rôle, celui qui serait effectivement le sien en situation réelle. Une décision est prise à l'issue des deux journées : un second exercice sera organisé. La date est retenue : 12 septembre 2001.

Questions : combien de ses collègues, dans les grandes villes européennes, ont consenti, au cours des deux dernières

années, à participer personnellement à un seul exercice de crise ? Et, s'ils ont été présents, la simulation comportait-elle ne serait-ce qu'une seule vraie surprise ? Quel retour d'expérience en a été tiré ? Peut-on poser cette même question pour les dirigeants de grandes entreprises ? pour la haute administration et les cabinets ministériels ? Une longue pratique des exercices de crise montre que, malgré des rapports réitérés soulignant cette carence, les absences sont toujours aussi marquées et marquantes. Dès lors, en situation, il n'est pas étonnant d'observer de stupéfiants comportements – qui interdisent rapidement tout retour d'expérience (ce qui boucle l'enfermement). On a souvent cité cet exemple : dans certaines entreprises de l'agro-alimentaire, ne pouvaient être promues au comité exécutif que des personnes ayant été en responsabilité dans les emplois les plus exposés, en l'occurrence la branche des petits pots pour bébés, la plus sensible. Ce même type d'exigence serait à instituer pour tout emploi élevé : il devrait être impossible d'obtenir une nomination à un poste stratégique si l'on ne possède pas la culture et l'entraînement voulus pour affronter des situations non conventionnelles – sur le même mode que l'habilitation à « l'atterrissage tout temps » pour les pilotes. Qui accepterait de courir des risques avec un pilote d'avion qui aurait pris un soin tout particulier à ne jamais s'entraîner à quelque situation imprévue que ce soit ?

Ces résistances ont leur traduction opérationnelle directe : pas de formation initiale, pas de préparation des équipes dirigeantes, pas de simulation à la hauteur de ce qui serait nécessaire (ou des simulations tout à fait conventionnelles, orientées sur de l'entraînement logistique, rarement sur les dimensions décisionnelles), pas de retour d'expérience (sauf exercice de publicité *a posteriori*), pas d'exploration des surprises, etc. Et plus encore : au cœur de la résistance, un fort sentiment d'illégitimité de toute demande de préparation sur ces terrains. Si, en effet, les responsables ont été formés, recrutés, promus en fonction de leur aptitude à faire marcher des mécanismes et des rouages bien stabilisés, leur identité même se trouve mise

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

en question par tout appel à venir exercer leurs responsabilités sur un terrain fait de surprises, de pertes de référentiels, de devoir de communication large avec nombre d'autres acteurs.

Ralph D. Stacey, professeur britannique de management, fait bien le lien entre l'univers intellectuel, la formation au management et les capacités de gouvernance désormais exigées : « *Au moins 90 % du contenu des manuels de management stratégique est consacré à la facette du management qui pose le moins de difficulté – conduire la machine organisationnelle selon un mode qui exclut au maximum la surprise [...]. Bien au contraire, la véritable fonction du management est de conduire les exceptions, rapidement et sous pression, quand elle surviennent de façon non prévue [...]. La véritable mission des responsables est de traiter la non prédictibilité, l'instabilité, l'irrégularité, le non sens et le désordre* » (19). L'expérience enseigne cependant que ces résistances peuvent être dépassées.

Gouvernance : des frontières à passer

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

La feuille de route tient largement de la page blanche, avec tout ce que ce blanc peut avoir d'inquiétant. Un véritable renversement intellectuel est à opérer : ce qui était autrefois tenu comme « à la marge » vient au cœur et doit être traité comme tel. Il n'y a plus le monde connu, dans lequel nous inscrivons nos projets, nos activités, nos reconnaissances d'excellence, avec en lisière des incertitudes discrètes n'ayant droit de cité que si elles sont déjà enregistrées dans des théories validées, des séries statistiques bien

robustes, et dépouillées de tout excès. Ce que nous avons exclu de nos domaines de travail intellectuel doit être inscrit au nombre des nouvelles frontières à explorer d'urgence : discontinuité, irréversibilité, montée aux extrêmes, basculement, cristallisation, résonance. Ceci dans toutes les disciplines, et en transdisciplinaire.

Lorsque l'on est confronté à des questions aussi lourdes, rien ne peut être fait sans implication forte, personnelle et directe, des clés de voûte des organisations. On a vu récemment à quel point l'engagement personnel d'un chef d'Etat peut être déterminant pour qu'un risque parfaitement "toléré" – la criminalité routière molle – commence à basculer dans le registre des risques subis inacceptables. On a vu Rudolph Giuliani à New York. Rien de tout cela n'est bien nouveau, mais on avait eu tendance à l'oublier : qui occupe des emplois élevés est attendu sur les lignes de failles, sur les enjeux majeurs, sur la mobilisation des acteurs. Des signes forts devront être donnés en la matière. Plongées dans des mondes hautement turbulents, les organisations doivent être pilotées, mobilisées et responsabilisées sur des registres nouveaux. Il ne leur suffit plus de se doter de quelque arsenal technique rigide pour situation exceptionnelle. Une anticipation longue, une réactivité forte, sur signaux faibles, et au plus haut niveau, sont nécessaires pour anticiper les turbulences, se saisir des dérives, ouvrir les réseaux d'acteurs nécessaires. Tout particulièrement, en raison des surprises, de la complexité, de l'aberration des phénomènes, il faut développer une nouvelle fonction de veille dans les organisations. Il faut pouvoir disposer, auprès des dirigeants, de personnes rompues aux univers de crises, aptes à se mettre en recul dès lors que l'on se trouve en situation délicate. Cela pour contrer notamment les pathologies les plus graves qui vont de pair avec les nouvelles formes de crise. Le blocage de la réflexion : « En crise, on n'a pas le temps de réfléchir » ; la tendance à la « bunkersisation », chacun se repliant sur son alvéole ; le traitement purement technique des problèmes, sans examen des postures .

Les grandes crises, plus encore aujourd'hui qu'hier, se perdront sur des défi-

cits de réflexion et de capacités stratégiques de pilotage. Et ce qui est vrai au niveau des entreprises l'est plus encore dans l'espace public : il est inquiétant de voir nos Etats, nos grandes organisations internationales largement dépourvus de ces capacités de réflexion en recul. Le cas de l'Espagne et du *Prestige* devrait constituer ici un dernier avertissement, y compris pour l'Europe.

Lors d'une récente simulation internationale nous avons pu observer à quel point le déficit de capacité stratégique en ces matières était déterminant. En deux heures, il n'y avait plus de capacité européenne. Une expression a d'ailleurs été forgée pour traduire l'observation : « *crises as institutions killers* ».

Des initiatives hardies

Autre ligne de rupture : avancer par des initiatives fortes et hardies, non pas uniquement par des réflexions qui permettraient de trouver des principes définitivement aboutis. Exemple : l'autoroute Aix-Nice, en février 2001, a connu un grave épisode de neige qui a bloqué 4 000 personnes sur la chaussée pendant près de 36 heures, par suite de conditions météorologiques inédites et non annoncées – 80 cm de neige en quelques heures. Au lieu de plaider la « force majeure », le président de la société d'autoroute concernée (Escota), engagea un retour d'expérience public. Tous les acteurs intéressés furent invités par voie de presse à venir partager leur expérience au cours d'une réunion publique trois mois plus tard. Davantage : le travail collectif fut complété en séance par une réflexion commune sur ce que les uns et les autres pourraient apporter comme contribution à la sécurité d'un grand réseau comme celui d'un axe routier comme celui-là (qui suppose par exemple, en cas de nécessité de coupure au niveau du Var, que les poids lourds soient retenus à la frontière espagnole, à la frontière italienne). Le résultat fut particulièrement intéressant, tant pour une meilleure compréhension de l'épisode et des difficultés à traiter, que pour la préparation de l'avenir. En un mot, la

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

réunion permit de prendre mieux conscience des maillages en jeu, et surtout permit d'engager de nouveaux maillages entre les acteurs – société d'autoroutes, autorités, élus locaux, stations services, météo, camionneurs, etc. Avec un grand opérateur, récemment, nous avons fait un nouveau retour d'expérience public, dans le même esprit. Avec le même résultat : des participants particulièrement surpris de voir qu'ils ne venaient pas pour écouter des responsables leur dire que tout était « sous contrôle » et que le mieux qu'ils avaient à faire était de se taire en faisant confiance ; des responsables intéressés à voir le sérieux des propositions venues de la société civile (« je suis médecin, vous devriez à l'avance mieux mobiliser nos compétences »). Et la démarche de progrès put s'engager sur un terrain sain, l'opérateur clarifiant : « Cela, nous pouvons et devons le mettre en chantier, et certains points le sont déjà. Cela, il ne faut pas y compter, c'est hors des possibilités techniques de l'heure. Cela, il est possible de le faire, mais il faut bien en mesurer le coût : ce sera un choix à faire, et il faudra que nous l'arrêtions après débat, au-delà de notre entreprise ». Nous sortions de l'impasse : « Je vous dis que tout est sous contrôle » / « je vous prends au mot : si jamais quelque chose survient, j'exigerai de vous l'impossible, en l'occurrence ce risque nul » (20). Dans combien d'épisodes graves ose-t-on, aujourd'hui, engager de tels retours ? Nombre de grands acteurs, sur le drame de Toulouse, disent leur regret d'un tel déficit sur le drame d'AZF (21).

Une société civile remise dans la boucle

Dans ce même esprit, il faut en finir avec l'idée qu'en cas de situation délicate, tout est immédiatement confié à quelque structure d'Etat, sous commandement unique, dans une espèce de logique militaire considérant que la société civile ne peut que paniquer et se livrer au pillage. L'exemple de l'épisode des pluies verglaçantes au Québec en 1998 est très intéressant à cet égard. Le retour d'expérience (largement ouvert, extrêmement approfondi – là aussi, la France souffre de toute compa-

raison, si l'on s'en tient aux cas de l'Erika ou de Toulouse) a fortement souligné la nécessité de concevoir la réplique en lien étroit avec la société civile. Par exemple, il a été indiqué que, pour des défaillances de réseaux aussi complexes, il fallait que le citoyen ait prévu une certaine autonomie pour faire face à la situation à son niveau, dans l'attente d'un rétablissement qui exige nécessairement du temps, et qui doit d'abord être dirigé vers des remises en route structurelles des réseaux.

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

Cela suppose, notamment, d'autres visions de la science. Il faudra pour cela s'extraire de logiques positivistes, en méditant par exemple ces mots d'un ancien Chief Scientific Adviser britannique, Sir Robert May, lors d'une récente conférence européenne sur la science et la gouvernance : « *Sur de nombreux grands enjeux – tout à la fois de sécurité et d'éthique – la science donne rarement à elle seule des réponses indiscutables. Comme l'a écrit Brecht dans sa pièce, La Vie de Galilée : « La fonction principale de la science n'est pas d'ouvrir une porte sur la sagesse infinie, mais de fixer une limite à l'erreur infinie »* (22).

Il faudra revoir nos conceptions de l'information, de la démocratie, à l'heure de l'incertitude, voire de l'ignorance. Le même Sir Robert May, dans une déposition à la commission d'enquête sur la crise de l'ESB en Grande-Bretagne (encore un retour d'expérience de haute qualité que l'on pourrait méditer en France) indiquait là encore des voies qui exigent préparation : « *On peut parfois avoir la tentation de retenir des informations pour qu'il soit possible de mener une discussion interne et d'arriver à la formation d'un consensus de telle sorte qu'un message simple puisse être exprimé à l'extérieur. Mon opinion est très ferme : il faut résister à cette tentation, et c'est tout le processus, désordonné, par lequel se*

construit la compréhension scientifique, avec toutes ses contradictions, qui doit être ouvert à l'extérieur » (23).

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

Formation

La conférence des Grandes Ecoles 2002, qui vient de prendre pour thème : « Systèmes et Risques », a démontré que le plus grand nombre des directeurs d'établissements étaient extrêmement intéressés par ces nouveaux champs disciplinaires – qui restent d'ailleurs largement à construire et à structurer (24). A nous de forcer le pas. ●

(20) Voir Traité des nouveaux risques, op.cit. p. 285-291.

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

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

(23) Lord Phillips of Worth Matravers, J. Bridgeman et M. Ferguson-Smith : The BSE Enquiry, vol. 1 : Findings and Conclusions, London, Stationery Office, October 2000 (\$1297).

(24) Il est naturellement plus responsable d'inscrire effectivement ces questions difficiles dans les cursus de formation des futurs décideurs que de préconiser, comme on le fait rituellement en fin de tout colloque, l'inscription du sujet dans les programmes.