

Le retour d'expériences : outils et concepts

Après une crise, faire un retour d'expériences, c'est étudier l'étendue et la nature des défaillances des organisations, leurs causes et leurs conséquences, ainsi que les procédures et moyens d'alerte, de secours et de remise en état. Mais il s'agit de le faire à la lumière des perceptions et réactions des individus placés au cœur des événements. Le maintien et, le cas échéant, le rétablissement de la confiance dans les organisations passent essentiellement par la connaissance et la compréhension des situations que leurs agents affrontent.

par **Danièle Trauman**
Maître de conférences

Tout instant est porteur d'enseignements

Bachelard, L'intuition de l'instant

Une tempête, une marée noire, on connaissait. Le « bogue de l'an 2000 », c'était moins clair. Mais tout à la fois ? Qui aurait imaginé qu'un double ouragan allait dévaster la France, alors que la pollution échappée de l'Erika menaçait les côtes et que

s'approchait le fatidique an 2000 ? Dans une quadruple situation d'urgence, comment fonctionnent les services publics, comment parviennent les secours ? Face à l'ampleur et à la soudaineté des dégradations, où se situent les vulnérabilités des systèmes, que faut-il remettre en cause ?

Parler le même langage

Avant de présenter les textes de ce numéro sur les enseignements tirés de la gestion des crises provoquées par les tempêtes de décembre 1999, précisons brièvement le concept et les objectifs des retours d'expériences ainsi que leurs outils et les méthodes.

Quand s'interrompt la fourniture d'importants services publics, les organisations ont non seulement à les rétablir dans les meilleurs délais mais il leur faut aussi retrouver la confiance des usagers. Or la maîtrise des risques implique l'analyse de la complexité des réseaux d'acteurs, la structuration de l'espace en fonction des vitesses de circulation de l'information et l'élaboration d'une carte décisionnelle. La coordination dans le temps est le fondement du contrôle de l'espace.

La production de richesses est inséparable de la production de risques et la globalisation de la production globalise les menaces. La maîtrise des coûts de production implique la compréhension des mécanismes psychologiques et culturels des décisions prises dans l'incertitude, donc la mise en perspective des représentations individuelles et collectives des événements, dans l'espace et dans le temps. Comme l'écrit Ulrich Beck, « *La science devient de plus en plus nécessaire mais de moins en moins suffisante à l'élaboration d'une définition socialement établie de la vérité* » (1).

Dans des situations caractérisées par la multiplicité des acteurs concernés et

par la pluralité des enjeux, la pratique du retour d'expériences vise à déceler les vulnérabilités techniques et organisationnelles des systèmes, avant et après la crise et à restaurer la confiance dans les individus et les organisations. Cette confiance repose sur la connaissance et la reconnaissance, éléments fondamentaux du processus d'identification dans l'analyse de la complexité des réseaux en situation dégradée, des comportements et des modalités de prise de décision des acteurs. Il s'agit tant de produire des normes et des procédures validées par des exercices de mise en situation que d'harmoniser les représentations et de construire des référentiels communs.

Les organisations où circulent les hommes, les biens, l'énergie et l'information sont structurées pour durer. Or toute interruption des flux de circulation est génératrice de dysfonctionnements et porte atteinte à sa survie. La pratique du retour d'expériences cherche à allier efficacité et sécurité. C'est une analyse rigoureuse ; ce n'est ni une validation ou une justification des décisions prises en interne, ni une recherche de responsabilité, ni un acte de communication externe.

Cartographies, récits et normes

Les retours d'expériences se pratiquent en cas d'incident, d'interruption d'un flux vital de l'organisation. C'est une mise en concordance des temps individuels et du temps collectif dans un espace dégradé. Ils prennent en considération le vécu dans l'urgence des individus et de l'organisation et identi-

(1) La société du risque - Sur la voie d'une autre modernité. Ulrich BECK Aubier 2001 (1^{re} édition 1986).

fient les chaînes de décisions, directes et indirectes, principales et secondaires. Ils privilégient trois types d'outils : les cartographies, les récits et les normes. Les cartographies sont des schémas qui visualisent les réseaux d'acteurs et d'infrastructures et leurs articulations. Elles analysent la répartition spatiale des pouvoirs, celle des sites à remettre en état, l'étendue et la nature des espaces perturbés, qu'il s'agisse de l'espace privé commun, de l'espace public, des voies d'accès. Certaines cartes sont disponibles pour l'ensemble des acteurs, d'autres sont spécifiques à une catégorie d'agents, d'autres sont virtuelles. Au sein de l'organisation, il est essentiel que chacun dispose d'une représentation aussi commune que possible de l'espace, des moyens et des pouvoirs. Les récits forment la mémoire active des procédures utilisées par les acteurs au sein d'une organisation dans un environnement dégradé. Leur analyse, celle de

La pratique du retour d'expériences allier efficacité et sécurité

la complexité des pratiques et des langages, est fondamentale pour améliorer la maîtrise des risques. Il ne s'agit pas de reproduire le passé mais de comprendre les mécanismes qui, en situation de crise, sous la pression de l'urgence, ont géré les interfaces. L'important est d'évaluer la qualité des réponses apportées à des situations peu lisibles. L'échec ne permet le progrès que si les réactions des uns et des autres sont reconstruites dans un esprit positif. Car le risque est fédérateur si, face à l'adversité, les acteurs cherchent à limiter mutuellement leurs défaillances. Cette analyse apporte des enseignements pour la gestion de crise mais aussi pour la vie courante de l'organisation. Elle construit un référentiel commun sans culpabiliser les individus. Elle élabore des critères de hiérarchisation des connaissances, ce qui facilite l'identification des acteurs et des risques, favorise la réactivité, limite les effets de panique, participe à la cohésion et la production du système. Les normes, enfin, servent à gérer l'organisation, à anticiper les risques et à hiérarchiser les investissements de sécurité, en fonction des attentes, des enjeux et des seuils d'acceptabilité.

Quantitatives et parfois qualitatives, elles servent à mesurer les défaillances et les coûts de réparation, les temps de réponse des organisations, les taux de satisfaction des usagers, les coûts de financement, le nombre et l'intensité des appels de détresse. Leur efficacité est liée à leur publicité, leur crédibilité à leur finalité.

Une procédure à banaliser

Le retour d'expériences procède à un état des lieux et à une analyse de l'environnement. Il commence par l'identification des acteurs, leur représentation des faits, leur implication, leur culture, leurs enjeux et stratégies, puis analyse les niveaux d'organisation et de responsabilité : comment a été prise une décision, à partir de quels déterminants, quels en ont été les effets et conséquences, ce qui n'a pas été prévu, ce qui n'a pas été pris en compte, au sérieux et pourquoi, quels ont été les critères d'évaluation.

L'analyse des récits individuels et collectifs permet l'écoute du vécu de chacun par tous : tout individu n'entend que ce qu'il peut identifier, que ce qui s'exprime avec les mots qu'il connaît. Il convient donc de s'assurer du partage du vocabulaire et de vérifier la lisibilité des messages par tous les acteurs. C'est une approche globale des cultures, de la communication, une mise en situation pour comprendre et modifier les comportements, les rigidités mentales. Chacun raconte son expérience, essaie de donner un sens à ce qu'il a perçu et à ce qu'il a fait, transmet des émotions. L'oral crée une vie communautaire et favorise l'interdépendance. Il faut dépasser le constat de l'échec et créer de nouveaux langages ; c'est pourquoi ces récits doivent favoriser la production de jeux pédagogiques qui serviront à valoriser et faire progresser les acteurs en sollicitant leur écoute, en prenant en compte leurs habitudes et leurs modes de hiérarchisation des priorités. Ces jeux doivent être pratiqués au moins une fois par an et être encouragés par la gratification et la valorisation. Ils doivent s'accompagner d'exercices

sur site pour vérifier l'identification des espaces, des acteurs, du matériel. La mise en situation permet l'apprentissage, la vérification des habitudes, la compréhension de la chaîne de sécurité, y compris la sécurité psychologique, la création d'un langage commun. Elle suscite aussi une culture de veille qui favorise la prévention, la réactivité et les performances des individus et du système.

C'est une approche pluriculturelle, interne à l'organisation, qu'il convient de confronter à celle des autres organisations, concurrentes ou intégrées, pour dégager des analogies ou des spécificités. Des défis sensibiliseront les hommes et stimuleront la réflexion et la communication à tous les niveaux, des entraînements avec les médias internes à l'organisation mais aussi avec les responsables de la communication vers les usagers seront utiles.

Les retours d'expériences sont pratiqués ponctuellement au sortir d'une crise, mais dans la mesure où ils constituent un outil stratégique intégré à la prévention des risques, il conviendrait de les banaliser et de les inclure dans les dispositifs de gestion de la qualité.

Des éclairages spécifiques

Les articles publiés dans ce numéro retracent les retours d'expériences d'organisations concernées par les tempêtes de décembre 1999 : Météo-France, EDF, la SNCF, l'Office des forêts et les agronomes, les assurances, les collectivités territoriales et les pouvoirs publics, la Sécurité civile...

Chacune s'est interrogée sur les réponses données à un événement important mais peu probable : comment ont été rétablies les circulations vitales dans les délais les plus brefs, quelles vulnérabilités des réseaux ont été décelées, comment est restaurée leur fiabilité. Ces textes dressent un état des lieux, une cartographie, une chronologie, évaluent des coûts, expliquent la prise de décisions, et formulent des propositions.

Cependant, chaque catégorie d'acteurs apporte un éclairage spécifique. Les scientifiques analysent et modélisent pour anticiper et cherchent à sensibiliser les décideurs. Les géographes cli-

matologues hiérarchisent, régionalisent les tempêtes et leurs incidences. Les industriels recherchent la satisfaction de la clientèle et la rentabilité. Les représentants de l'Etat et des collectivités territoriales gèrent le bien public et la complexité des structures administratives dans une optique de continuité du service public et de responsabilité. Les assureurs s'attachent au financement de la remise en état des installations industrielles, des infrastructures et des propriétés privées. La SNCF et la Direction de la Défense et de la Sécurité civile, acteurs les plus sollicités, s'attachent à évaluer les dispositifs mis en œuvre et leur efficacité. Le Génie Rural, les Eaux et Forêts dressent le bilan économique et social de la gestion forestière.

Au passage, on constatera qu'une gestion des risques efficace conduit à l'invention d'outils de mesure de la performance, associant la technique et le commercial au pilotage de l'organisation : l'énergie non distribuée (END), pénalité adaptée au coût de la défaillance pour la collectivité, le versement forfaitaire qualité (VFQ), optimisation du volume des investissements de sécurisation.

Les modèles des scientifiques

Pierre Bessemoulin, Directeur de la Climatologie à Météo-France, après avoir rappelé les conséquences économiques et politiques des tempêtes depuis 1362 et précisé leurs mécanismes, présente la « mémoire collective » dont l'exploitation statistique produit l'outil majeur de la hiérarchisation des cartographies nécessaires au zonage du risque lié aux vents extrêmes.

Serge Planton, du Centre national de recherches météorologiques, explique comment la prise en compte d'éléments de plus en plus infimes pour une modélisation allonge le temps d'analyse permettant de prévoir la fréquence et l'intensité des tempêtes et, par conséquent, la communication de l'alerte

aux usagers. Il place ses espoirs dans le renforcement des réseaux d'observation traditionnels et la construction de modèles dynamiques régionaux.

Jean-Pierre Doumenge, Professeur à l'université Paul Valéry (Montpellier III), compare les tempêtes de décembre 1999 aux cyclones tropicaux. Le système hydroclimatique de la Terre participe au modèle de prévision. Après avoir évalué les coûts pour la collectivité, il précise les enjeux de la

prévision et de la prévention des risques climatiques et souligne le rôle de la culture des populations pour émettre et comprendre les messages. Il attire l'attention sur la responsabilité des aménageurs de l'espace, sur l'intérêt des corrélations entre zones intertropicales, régions polaires et zones tempérées.

Martine Tabeaud, maître de conférences à l'université Paris I Panthéon-Sorbonne, a interrogé les maires d'Ile-de-France pour construire une cartographie du vécu des collectivités territoriales : un bilan communal de la perception de la gravité des dommages subis, les modes de communication utilisés par les maires et la rapidité de remises en état autres que forestiers.

Les industriels de réseaux

Les « industriels de réseaux » recherchent la pérennité de leur organisation. Gérard Piketty, ingénieur général des Mines, justifie l'investissement supplémentaire pour sécuriser le système électrique français (EDF) par une approche globale et cohérente du coût pour la collectivité. Il préconise la mise en place d'un système géographique informatisé pour suivre les chantiers et gérer les financements dans les régions, mesurer l'efficacité et l'avancement du travail dans l'espace et le temps et définir l'organisation des responsabilités des acteurs.

Pascal Sokoloff, chef du service juridique de la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR), précise le principe de conti-

nuité du service public, les enjeux de la sécurité d'approvisionnement, le rôle des collectivités concédantes de la distribution publique d'énergie électrique, les modalités de mise en cohérence de l'obligation de continuité. Il définit ainsi la responsabilité juridique subsidiaire de la collectivité concédante et dresse le bilan quantitatif et qualitatif des dix dernières années. Il envisage les modifications résultant du passage d'un réseau fonctionnant selon une logique de monopole à celle de la concurrence pour la préservation de la continuité d'alimentation.

Les responsables des collectivités locales et de l'Etat

Les responsables des collectivités locales et de l'Etat qui gèrent la complexité des organisations sont exposés au contrôle social.

Maître Christian Frémaux, avocat à la Cour de Paris et conseiller municipal dans l'Oise, souligne l'empilement des structures et conteste la pénalisation croissante de la vie publique ainsi que l'application excessive du principe de précaution. Il préférerait que la justice, identifiant la chaîne des décisions pour déterminer les niveaux de responsabilité sur le plan civil ou pénal, s'efforce de faire assumer collectivement les responsabilités dans le but essentiel de faciliter l'indemnisation des victimes.

Christian Leyrit, Préfet de la Charente-Maritime, décrit l'organisation des pouvoirs publics face à la tempête du 27 décembre dans ce département. Il défend la responsabilité, la légitimité et la crédibilité de la fonction managériale du préfet, condition de la maîtrise de l'information, de la hiérarchisation des priorités et de la communication efficace à tous les niveaux des organisations avant, pendant et après la crise.

Des instruments de mesure de l'efficacité

Les tempêtes ont provoqué des dysfonctionnements par rupture de réseaux, très onéreux pour la collectivité

té, aussi les gestionnaires produisent-ils des instruments de mesure de l'efficacité.

Alain Doulet, EDF-GDF services, rappelle que la satisfaction de la clientèle des distributeurs d'énergie est liée à la perception subjective de la continuité, de la qualité et du prix de l'énergie distribuée et constitue la condition de la pérennité de l'entreprise.

S'interrogeant sur le coût de la défaillance, il propose un outil associé à une base de données, qu'une stratégie de développement du réseau doit prendre en compte pour optimiser le financement des infrastructures de distribution : le concept de l'énergie non distribuée. Cet outil, qui constitue la meilleure démarche pour calculer le coût total actualisé minimal, permet la régulation des investissements et la gestion du patrimoine de l'entreprise à long terme.

Claude Trink, ingénieur en chef des Mines, dépasse l'approche technicienne et construit un indice de qualité du bien ou du service livré prenant en compte la continuité de fourniture : le versement forfaitaire qualité (VFQ). Cet instrument de gestion relie les contraintes de l'exploitant aux attentes du consommateur final, par une hiérarchisation dans l'espace et le temps des investissements de sécurisation. Comme il participe au progrès de la qualité de fourniture de services par la production d'informations quantifiées de la performance (localisation des défaillances, montant des versements...), cet indice doit être évalué et publié, l'information n'étant productive que si elle est communiquée.

Le problème du financement des assurances

Les sociétés d'assurances sont préoccupées par le montant et la nature des financements.

Guillaume Rosenwald, directeur des marchés, assurances de biens et de responsabilité de la Fédération française des sociétés d'assurances (FFSA), montre que les tempêtes ont été le plus

gros sinistre de l'histoire de l'assurance française et ont conduit au doublement, pour l'année 1999, de la charge des contrats multirisques. Il présente les mesures exceptionnelles qui ont été prises pour la gestion des sinistres et met en évidence les défauts de couverture des particu-

liers et des entreprises. Il distingue les acteurs, les particuliers et les entreprises, le législateur et les niveaux d'organisation des marchés d'assurance et de réassurance et préconise la mutualisation du risque au niveau mondial, puisque la garantie tempête est obligatoire sur l'ensemble des contrats de dommages aux biens depuis 2000. Il insiste sur les mesures d'urgence à prendre en cas d'alerte, le respect des normes de conception et d'entretien des bâtiments et l'évaluation spécifique de l'événement tempête.

Anne-Charlotte Taillandier, consultante et doctorante sur les risques, synthétise les réflexions des membres de l'AMRAE, réunis à Lille le 31 janvier 2002, concernant l'efficacité des mécanismes d'indemnisation et la vérité des coûts de transfert face aux aléas météorologiques d'intensité anormale. Les principales interrogations portent sur le seuil d'anormalité, le contrôle de l'utilisation et de l'affectation des fonds versés : quels sont les acteurs habilités à transférer le risque et comment ? Les modalités de transfert des risques étant essentiellement des garanties financières, des produits dérivés, les captives, les risques managers ont le choix entre le contrat d'assurance ou le marché financier, la législation fiscale intervenant dans le choix du financement, ce qui pose d'importants problèmes techniques et éthiques

Gérer les risques, c'est communiquer

Geneviève Aubry, chargée de mission Crise à la Direction de la Communication de la SNCF, expose comment la gestion opérationnelle et stratégique de la SNCF s'efforce de mobiliser le personnel et de satisfaire la

demande des usagers. Elle montre l'importance de l'organisation préventive et des procédures pour hiérarchiser les priorités et répondre simultanément au mieux à tous les niveaux sollicités sur le plan technique. Les relations et l'interaction avec les médias sont primordiales sur le plan commercial.

Raymond Yeddou, de la Direction de la Défense et de la Sécurité civile, évalue la destruction des réseaux (transports, télécommunications, eau, électricité) et la qualité de réponse du Centre opérationnel de gestion interministérielle des crises (COGIC). La communication constitue le point central de l'organisation pour diffuser les messages, mobiliser tous les acteurs, articuler les responsabilités et pratiquer une gestion globale de la crise.

La gestion forestière

Yves Birot, ingénieur général du Génie rural des Eaux et des Forêts, Directeur de recherches à l'INRA, intègre le risque de tempête dans la gestion forestière et dresse une typologie des pertes économiques et environnementales à partir d'un bilan quantitatif et qualitatif des causes et des conséquences. Il présente le plan pour la forêt (12 janvier 2000), soutenu par la réflexion économique et la logique territoriale, qui définit les aides de l'Etat pour la protection et la reconstitution des forêts. Devant l'importance des enjeux et la complexité des acteurs, il préconise une modélisation globale, des recherches multidisciplinaires coordonnées et la mutualisation des risques, combinant assurance individuelle et aide publique.

Reconstruire le passé pour anticiper le futur

Seule une analyse globale considérant les représentations individuelles et collectives dans un espace-temps permet la connaissance, la production de repères physiques, sociaux ou financiers facilitant la reconnaissance, donc l'identification des risques et des opportunités.

Le retour d'expériences est une mise en perspective, une réflexion globale qui consiste à prendre le temps de reconstruire le passé pour anticiper le futur, à partir des représentations individuelles et collectives qui ont conduit à chaque prise de décision. Il nécessite une méthodologie rigoureuse d'approche globale de l'action, la percep-

tion et l'identification des acteurs, des enjeux et des vulnérabilités de l'organisation. Il exprime le poids du temps sur la compréhension de l'espace par l'homme et complète ce que la seule utilisation de modèles économiques ou techniques a de désincarné, par une approche psychologique, réaliste et humaine. ●

BIBLIOGRAPHIE

- L'intuition de l'instant, Gaston Bachelard, Stock, 1931.
La société du risque - Sur la voie d'une autre modernité, Ulrich Beck-Alto, Aubier, 2001.
Les conséquences de la modernité, Anthony Giddens, L'Harmattan, 1994.
L'assurance des risques en univers de décision controversé, Godard, 1993.
La galaxie Gutenberg, Mac Luhan, 1962.