

Comment mieux se préparer aux crises majeures ?

La crise de la Covid-19 est probablement l'une des pires qu'ait connue la France depuis le début du XX^e siècle. Bien qu'une telle crise pandémique ait été anticipée et même préparée, les structures de l'État n'étaient pas réellement prêtes à en endurer une d'une telle ampleur et d'une telle longueur. Il faut donc aujourd'hui repenser le pilotage des crises sur une base plus ouverte. Il doit être structuré autour de trois éléments clés : la coordination, l'innovation et l'anticipation. Les organisations de gestion de crise doivent se reposer sur un vivier formé et diversifié, être capables d'apprendre, via des retours d'expérience transparents, et se mettre à l'épreuve, via des exercices ambitieux.

La crise de la Covid-19 est probablement la crise sanitaire la plus grave connue par la France depuis celle de la grippe espagnole au début du XX^e siècle. Son impact a en effet largement dépassé la sphère sanitaire en déstabilisant gravement les sphères économiques et sociales. Bien qu'une telle crise pandémique ait été anticipée, notamment par le *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale* (2013), et même préparée par l'exercice Variole en novembre 2019, les structures de l'État n'étaient pas réellement prêtes à endurer une telle épreuve. Ce constat nous oblige aujourd'hui collectivement – État, collectivités territoriales, établissements publics, entreprises, particuliers – à adapter nos méthodes de conceptualisation et de préparation aux crises.

Cet article présente la synthèse d'un travail de mémoire réalisé pendant notre troisième année de formation au Corps des mines et s'appuie sur nos expériences de terrain au sein du Centre interministériel de crise et en préfecture pendant la seconde vague de la Covid-19, sur une revue bibliographique, ainsi que sur près de 80 entretiens réalisés avec à la fois des universitaires et des acteurs opérationnels des secteurs public et privé. Ces entretiens ont également



donné lieu à un rapport réalisé conjointement avec des élèves de l'ENA, à la demande du Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN), sur le fonctionnement de la Cellule interministérielle de crise.

Nous nous sommes essentiellement intéressés aux **crises civiles**, c'est-à-dire à ce que le sociologue Claude Gilbert appelle les *crises sans ennemi*¹, ainsi qu'aux crises que l'on pourrait qualifier de *faible adversité* – attentats d'ampleur limitée, cyberattaques non étatiques... Nous avons exclu de notre analyse les crises militaires ainsi que les crises diplomatiques, qui relèvent d'autres champs d'analyses, sans pour autant nous interdire de nous inspirer des méthodes mobilisées pour les gérer.

Nous nous sommes concentrés sur les crises en tant que telles en partant de l'idée, développée par Charles Perrow en 1984 dans *Normal Accidents – Living with High-Risk Technologies*, qui décrivait le caractère "normal" des accidents dans les systèmes sociotechniques très complexes. Les crises "normales" sont celles nécessairement amenées à

survenir du fait des profondes incertitudes du monde dans lequel nous vivons, caractérisé par sa complexité, ses interdépendances et sa non-linéarité. C'est pourquoi nous estimons qu'il faut adopter, en parallèle d'une politique de prévention, une véritable politique de préparation aux crises.

Vous avez dit crise?

« Est-ce que mon organisation se trouve dans une situation de crise? Dois-je agir face à cette situation? » Si, face à des situations extrêmes, la réponse à ces questions semble certaine, d'autres situations, plus ambiguës, interrogent la notion de crise. Alors, qu'est-ce qu'une crise? Est-ce un état objectif? Y a-t-il des critères absolus qui permettraient de dire que telle ou telle situation correspond à une crise? Poser ces questions est important dans la mesure où qualifier une situation de crise est en soi un objet de lutte entre les différentes parties prenantes et un potentiel frein à l'action. Michel Dobry, dans son ouvrage classique *Sociologie des crises politiques* (1986), adopte ainsi une perspective clausewitzienne² pour décrire ce qu'il appelle des *conjonctures fluides* – c'est-à-dire les moments de crise – et conclut que la crise est la continuation de la politique par d'autres moyens. À titre d'illustration, prenons un accident dans une centrale nucléaire qui impliquerait de faire évacuer la population à proximité : que la situation soit décrite comme un *incident* ou comme une *crise* va considérablement influencer la perception future de l'événement, et donc les conséquences que la société va en tirer.

La crise relève donc d'abord d'une certaine perception, d'un discours sur le monde de la part de certains acteurs, dont le positionnement n'est pas neutre. Qualifier un événement ou une situation de crise a ainsi une véritable valeur performative et cadre une vision déterminée du réel. Par exemple, doit-on ou non qualifier l'incendie de Lubrizol en 2019 de crise? Sur les plans purement matériel et sanitaire, les dégâts sont relativement faibles, voire inexistantes. Néanmoins, la communication a été jugée confuse et le sentiment persistant dans la population est que cet événement était en réalité une véritable crise industrielle. Il y a donc un élément tout à fait subjectif, propre à la situation et à la société dans laquelle se produit la crise. En somme, on peut dire que cette dernière a une définition relativement tautologique : **il y a crise quand on dit qu'il y a crise**. La question se pose alors de savoir quels acteurs composent ce *on*, quelles sont les logiques qui les animent, mais surtout d'où ils tirent leur légitimité pour décrire une situation comme relevant de la crise.

Quelle que soit son identité, ce *on* ne pose pas un diagnostic de crise dans n'importe quelle circonstance : il y a des bases objectives à cette définition. Une situation de crise est fondamentalement définie par **la rencontre entre une ou plusieurs menace(s) et une organisation – un État, une entreprise, etc. – qui ne dispose pas des ressources suffisantes pour répondre de manière optimale à cette menace**. Autrement dit, si l'on sait faire, alors ce n'est pas une crise ou, comme nous l'a dit David Rubens au cours d'un entretien : « *A crisis is by definition when your plans fail. Crisis management is the study of failure.* »

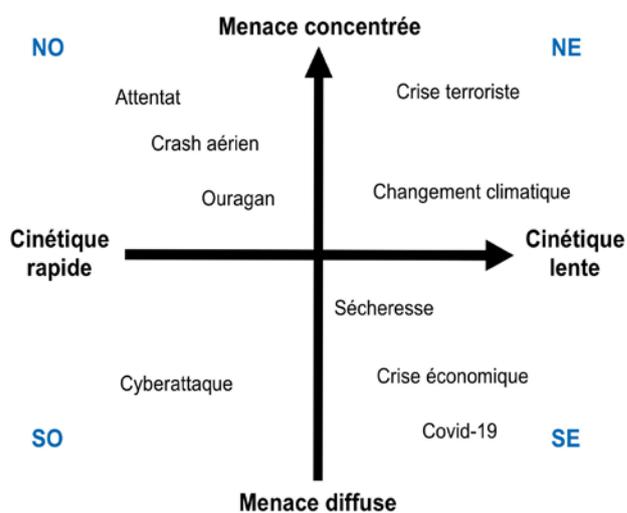
Comment réconcilier ces deux approches, que l'on pourrait qualifier de *subjective* ou construite, d'une part, et d'*objective* de l'autre : la crise comme imposition d'une vision d'une situation par des acteurs en lutte ou comme dépassement des capacités objectives de réponse à une menace? En réalité, d'autres éléments relevés par les études empiriques permettent de montrer qu'il y a lutte parce qu'en situation "crisogène", c'est-à-dire qui peut être définie comme "crise" par certains acteurs, **les incertitudes** sont fortes. Ces incertitudes entraînent ce que Michel Dobry appelle une « *compétition dans la définition de la réalité* ». Ainsi, lors des premiers mois de la crise de la Covid-19, le spectre de qualificatifs pour la pandémie allait d'une "grippette" à une "urgence sanitaire mondiale"³. Par conséquent, s'il y a bien une seule réalité sociotechnique sous-jacente, celle-ci est par définition floue et ambiguë – sans quoi il ne saurait y avoir une interrogation sur l'existence d'une crise. Qualifier une situation de crise relève donc fondamentalement d'appréciations différentes d'une même réalité par des acteurs qui ont des intérêts en partie divergents.

Une typologie des crises

Nous proposons une typologie des crises qui s'articule autour de deux axes :

- **La nature spatiale de la menace**, concentrée ou diffuse. Par concentrée, nous entendons une menace circonscrite spatialement, c'est-à-dire telle que l'on peut définir un espace de crise et un espace de non-crise – par exemple, un ouragan dans les Antilles. À l'inverse, une menace diffuse ne permet pas de faire une telle distinction. C'est le cas de la pandémie de Covid-19.
- **Le déroulé temporel de la menace**, c'est-à-dire une cinétique rapide ou lente. Par cinétique rapide, nous entendons une menace dont le temps caractéristique est de quelques jours ou de quelques semaines et qui n'a pas la capacité de rebondir au-delà de ce terme. Au contraire, une menace à cinétique lente se déploie sur des échelles de temps allant du mois à l'année, voire davantage.

On peut représenter ces éléments dans un diagramme, comme suit :



« Il y a crise quand on dit qu'il y a crise. »



Il est à noter que la typologie que nous proposons doit être comprise de manière dynamique. En effet, une crise peut très bien se déplacer dans ce plan du fait de rétroactions, notamment en réponse aux mesures mises en place par les gestionnaires de crise. Une cyberattaque, que nous classons dans le quart cinétique rapide-menace diffuse, peut, dans le cas où elle s'aggraverait, tendre vers une cinétique de plus en plus lente et se généraliser. Pour prendre un exemple récent, le confinement a créé un nombre considérable de problèmes non anticipés, d'ordres psychologique, économique et social. Il a, en ce sens, participé à rendre systémique cette crise d'abord essentiellement sanitaire⁴ – qui est ainsi passée du quart nord-ouest au quart sud-est du diagramme. Nous aurions même tendance à dire que plus une crise est à cinétique lente, plus la probabilité qu'elle soit aggravée par des éléments non anticipés, et non anticipables, s'accroît.

Les crises qui se situent dans le quart nord-ouest sont celles pour lesquelles les **dispositifs actuels de réponse d'urgence** sont les mieux adaptés et, d'ailleurs, les plus développés (police et gendarmerie, sécurité civile, services de santé, etc.). Ce quart nord-ouest relève plutôt d'une gestion tactique d'un événement sur lequel les forces peuvent être concentrées, même si elles sont insuffisantes. Durant la crise, l'anticipation y est présente, mais, en général, n'est pas centrale, l'essentiel étant la réaction rapide à l'événement.

En revanche, les crises du quart sud-est, comme celle de la Covid-19, relèvent d'une véritable gestion stratégique, c'est-à-dire qui impose de définir une vision

de l'objectif à atteindre, donc l'engagement d'un processus politique et la mobilisation plus difficile de l'ensemble des ressources nécessaires à la gestion de la crise – qui ne sont plus uniquement les services d'urgence. L'anticipation est au cœur du dispositif puisque c'est elle qui oriente la stratégie choisie. L'innovation est également un facteur essentiel, car il faut trouver des réponses rapides à des questions jusqu'alors inédites, et même impensables. La préparation à ce genre de crise est beaucoup plus difficile et semble donc actuellement limitée.

Plus l'on se déplace du quart nord-ouest vers le quart sud-est, plus la définition même d'une bonne réponse à la crise devient complexe, ambiguë, sujette à discussion... Une crise à cinétique lente et à menace diffuse est donc véritablement un "problème pernicieux" (*wicked problem*) au sens des sciences politiques⁵.

Piloter les crises de demain

Les crises majeures récentes excluent une gestion sectorielle ou locale des crises au profit d'une réponse globale de l'État reposant sur une coordination interministérielle accrue. La création de la Cellule interministérielle de crise (CIC), en 2010, avait pour objectif de répondre à cet impératif de coordination face à la multiplication des crises majeures et protéiformes. Outil placé sous l'autorité du Premier ministre, qui peut l'activer lorsqu'il le juge nécessaire, la CIC assure la centralisation et l'analyse de l'information, la préparation des décisions et la coordination interministérielle au cours d'une crise. À ce titre, elle est composée de représentants des ministères et organisations

parties prenantes de la crise, et d'équipes plus pérennes, principalement issues du ministère de l'Intérieur. Même si cette cellule a démontré sa capacité à répondre efficacement aux crises à cinétique rapide marquées par une forte dimension de sécurité civile ou de sécurité intérieure, l'ampleur et la durée de la crise sanitaire de la Covid-19 ont mis en lumière certaines limites structurelles d'une CIC initialement conçue pour faire face à des crises temporellement et territorialement circonscrites. Les propositions que nous faisons se situent au niveau qui est celui de la CIC, c'est-à-dire à l'intersection entre le politico-stratégique – préparation de la décision politique – et l'opérationnel – acteurs de terrains, en général sous l'égide du préfet de département.

Les deux quarts du diagramme évoqués plus haut amènent à penser deux pôles caractérisant la réponse à apporter aux crises. Pour les crises à cinétique rapide et à menace concentrée (quart nord-ouest), on peut ainsi parler de **réponse "fermée"**, c'est-à-dire d'une réponse forte, rapide, centralisée et typiquement conduite par les forces de l'ordre, la sécurité civile et les services d'urgence. Les gestionnaires de crise – au premier rang desquels figurent les préfetures – et les services qui concourent à la gestion de crise – police, gendarmerie, pompiers, SAMU, etc. – sont déjà entraînés et savent les maîtriser efficacement dans le cadre de dispositifs rodés (plans ORSEC ou Vigipirate, par exemple). Si une amélioration continue est toujours nécessaire, il ne nous semble pas que ces crises, bien qu'elles soient potentiellement très dangereuses, concentrent aujourd'hui l'essentiel des problématiques de préparation et d'anticipation sur lequel nous souhaitons attirer l'attention.

C'est en revanche le cas des crises à cinétique lente et à menace diffuse (quart sud-est), qui constituent l'enjeu majeur des prochaines années. Nous soutenons ainsi que les dispositifs actuels de type réponse "régaliennne" n'y sont pas adaptés. Nous proposons en contrepoint ce que l'on pourrait appeler une **réponse "ouverte"**, c'est-à-dire un pilotage collégial des crises. Pour résoudre les profondes incertitudes sur la réponse même à apporter à ces crises, nous estimons qu'il faut en effet ouvrir largement le cercle des gestionnaires de crise habituels. Il faut imaginer une organisation davantage inclusive, tant à l'intérieur de la sphère publique – en incluant d'autres ministères que le ministère de l'Intérieur et les élus nationaux et locaux – qu'à l'extérieur de cette sphère – en incluant, par exemple, des entreprises (typiquement les Opérateurs d'importance vitale), des associations, des citoyens, etc.

Le point clé est que ces crises nouvelles, qui touchent de nombreux secteurs sociaux très différents et d'ordinaire relativement séparés, imposent une gestion beaucoup plus ouverte à des fins à la fois d'efficacité et de réalisme dans la prise en compte des impacts multiples et du besoin de légitimité démocratique des solutions proposées. Dans ce cadre, la mission principale des gestionnaires de crise au plus haut niveau de l'État n'est pas tant de trouver *la* bonne réponse que d'assurer une nécessaire coordination entre acteurs sectoriels et acteurs locaux

pour que des solutions communes puissent émerger dans une atmosphère maintenant la confiance et la transparence des processus.

Robin Noyelle et Léo Quentin, ingénieurs des mines

NOTES

1. C. Gilbert, *Le pouvoir en situation extrême – Catastrophes et Politique*, L'Harmattan, 1992.
2. Au sens de la célèbre définition de la guerre selon Clausewitz : « *La guerre est la continuation de la politique par d'autres moyens.* »
3. Déclaration de l'Organisation mondiale de la Santé, le 30 janvier 2020.
4. Ce constat ne se veut pas un jugement de valeur critiquant la mise en place d'un confinement comme méthode de lutte contre la pandémie de Covid-19. Nous nous plaçons uniquement sur le plan de l'analyse des conséquences des mesures que les décideurs choisissent d'implémenter pour lutter contre une menace.
5. H. W. J. Rittel et M. M. Webber, « Dilemmas in a General Theory of Planning », *Policy sciences*, 4, 1973, 155-169.

La Gazette de la société et des Techniques

La Gazette de la Société et des Techniques a pour ambition de faire connaître des travaux qui peuvent éclairer l'opinion, sans prendre parti dans les débats politiques et sans être l'expression d'un point de vue officiel. Elle est diffusée par abonnements gratuits. Vous pouvez en demander des exemplaires ou suggérer des noms de personnes que vous estimez bon d'abonner.

Vous pouvez consulter tous les numéros sur le web à l'adresse :
<http://www.annales.org/gazette.html>

RENSEIGNEMENTS ADMINISTRATIFS

Dépôt légal Janvier 2022

La Gazette de la Société et des Techniques

est éditée par les *Annales des mines*
120, rue de Bercy – télédéc 797 – 75012 Paris
<http://www.annales.org/gazette.html>
Tél. : 01 42 79 40 84 – Mél. : michel.berry@ecole.org
N° ISSN 1621-2231

Directeur de la publication : François Valérian

Rédacteur en chef : Michel Berry

Illustrations : Véronique Deiss

Réalisation : École de Paris du management

Impression : Graph'Imprim

