

LIREC

Lettre d'information sur les Risques et les Crises

N°52 - OCTOBRE 2016

DOSSIER SPÉCIAL

TRAVAUX DES AUDITEURS

*Anticipation, prévention des risques
et implication des citoyens*

ACTUALITÉ NATIONALE

**APPORT DE L'IMAGERIE
SPATIALE**
pour la préparation à la
gestion de crise

POINT DE VUE

**DE L'OPPORTUNITÉ
DE LA CRISE**
à la crise comme
opportunité « limitée »

ACTUALITÉ INTERNATIONALE

**RISQUES
SANITAIRES**
passés, présents
et à venir



INSTITUT NATIONAL DES HAUTES
ÉTUDES DE LA SÉCURITÉ
ET DE LA JUSTICE

DÉPARTEMENT RISQUES ET CRISES

Directeur de la publication :
Cyrille SCHOTT

Directrice de la rédaction :
Carole DAUTUN

Rédacteur en chef :
Joseph BALLU

Les informations contenues dans ce document sont issues de sources ouvertes et ne sauraient être interprétées comme une position officielle ou officieuse de ses rédacteurs ou des services de l'État.

Faites nous parvenir toute information concernant un événement, une manifestation ou une proposition d'article sur : lirec@inhesj.com

Site internet de l'INHESJ :
www.inhesj.fr

ISSN 2265 - 464X

Suivez nous aussi sur :

facebook twitter linkedin



ÉDITORIAL

CYRILLE SCHOTT

Directeur de l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice

Chaque année, l'Institut national des hautes études de sécurité et de justice organise trois sessions nationales. Ces sessions permettent la mise en valeur des interactions qui fondent la sécurité nationale, en affirmant notamment les liens de la justice et du droit avec les questions de sécurité, mais également de défense. Les auditeurs des sessions nationales sont répartis en groupes de travail, qui produisent un mémoire à l'issue de l'année de formation. Ce sont les synthèses de trois mémoires réalisés par les sessions « Management stratégique de la crise » et « Sécurité et Justice », qui sont regroupées au sein du dossier spécial de la LIREC n°52, en cette rentrée 2016.

La lettre traite, dans la rubrique « Actualité nationale », du secteur sanitaire et des autorités sanitaires, nationales ou locales, confrontées de manière récurrente à des situations exceptionnelles. La bonne préparation des agences régionales de santé constitue un élément majeur de la réponse du système de santé, puisqu'elles doivent être en capacité de coordonner l'organisation des soins, d'assurer l'identification des victimes entrant dans le système de santé et d'organiser le dispositif d'urgence médico-psychologique. Cela implique de construire une organisation apte à répondre à l'ensemble des situations, des alertes jusqu'aux crises majeures. Il est dès lors important d'avoir accès à des éléments d'information visuels pertinents, pour permettre aux acteurs de se faire une représentation aussi juste que possible de la situation. L'expérience de l'exercice « PBE16 », réalisé en Isère en mai 2016, a confirmé tout l'intérêt de l'imagerie satellitaire, interprétée par le SERTIT - Service Régional de Traitement d'Image et de Télédétection – tout en permettant de donner de l'épaisseur et du réalisme au scénario.

En Suède, la préparation à la gestion de crise repose sur un système auquel participent les organismes gouvernementaux, non-gouvernementaux et privés, afin de renforcer la capacité de réponse de la nation. Le gouvernement suédois et les services gouvernementaux se sont engagés à maintenir un niveau élevé de préparation face à tout type de menaces, qu'elles soient naturelles ou technologiques. Au cours des dernières années, la Suède a été confrontée à plusieurs événements : des incendies de forêt aux incidents liés au terrorisme, en passant par la crise financière grecque et la situation des réfugiés en Europe... Cet article de la rubrique « Actualité européenne », rédigé en anglais par le *Secrétariat à la coordination de la gestion de crise* suédois, nous présente le modèle suédois de gestion de crise et les structures de cette gestion au sein des services du gouvernement.

L'épidémie d'Ebola en Afrique de l'Ouest, celle du Chikungunya et du virus Zika, ou encore le retour des gripes aviaires, soulignent l'importance de ces risques dans les décennies à venir. Les modes de vie ont changé, les équilibres biologiques ont été modifiés, entraînant de nouvelles conditions d'apparition ou de modification des pathogènes. Les dynamiques de propagation épidémique se sont, en effet, modifiées, voire s'accroissent, du fait de la mobilité géographique qui croît et devient plus rapide. Leurs impacts sur l'économie et la sécurité sont tels qu'ils font entrer durablement la santé dans le champ de l'analyse géopolitique. C'est l'objet de l'article proposé, dans la rubrique « Actualité internationale », par François GRÜNEWALD, un ingénieur agronome qui a participé à de nombreuses recherches et évaluations sur les principaux conflits et catastrophes de ces dernières décennies.

Dans l'inconscient collectif, la crise renvoie davantage à l'idée de rupture, de bifurcation négative, de pathologie, qu'à celle d'opportunité ou de catalyseur aux nombreuses vertus pédagogiques. En effet, chez beaucoup de théoriciens, l'opportunité est, au pire, passée sous silence, au mieux, considérée comme un aspect de la crise, alors qu'elle en est sa forme même. Ce « Point de vue », tiré d'un travail plus large réalisé dans le cadre d'un mémoire universitaire, ambitionne de poser quelques bases d'une réflexion épistémologique sur ce qui est à la fois un danger et une opportunité : la crise.

Enfin, la rubrique consacrée au « feuilleton » de la continuité d'activité, aborde le retour sur investissement ou *Return on Investment* (ROI), du Plan de Continuité d'Activité (PCA).

Bonne lecture !

4

BRÈVES

6

ACTUALITÉ
NATIONALE

- Apport de l'imagerie spatiale pour la préparation à la gestion de crise : retour sur l'exercice PBE16 de l'Isère

13

ACTUALITÉ
EUROPÉENNE

- Le renforcement des capacités de gestion de crise stratégique par la formation

17

ACTUALITÉ
INTERNATIONALE

- Risques sanitaires passés, présents et à venir

20

DOSSIER SPÉCIAL

TRAVAUX DES AUDITEURS :

Anticipation, prévention des risques et implication des citoyens



- Avant propos
- Anticiper ou disparaître ?
- Articulation entre prévention des risques et gestion de crise
- L'implication des citoyens dans les processus de sécurité : Comment et jusqu'où ?

30

POINT DE VUE

- De l'opportunité de la crise à la crise comme opportunité « limitée »

34

CONTINUITÉ
D'ACTIVITÉ

- Retour sur investissement du Plan de Continuité d'Activité (PCA)

35

AGENDA



BRÈVES

L'ORGANISATION DES PRÉFECTURES "NOUVELLE GÉNÉRATION"

Dans une circulaire envoyée le 8 juillet dernier aux préfets, le ministère de l'Intérieur détaille 4 scénarii d'organisation pour mettre en œuvre le plan Préfecture nouvelle génération (PPNG), réformant en profondeur les missions de l'échelon départemental, recentrées sur 4 priorités :

- sécurité et ordre public ;
- contrôle de légalité et budgétaire des collectivités locales ;
- lutte contre la fraude ;
- coordination territoriale de la mise en œuvre des politiques publiques.

La nouvelle organisation devra permettre de réaffirmer les priorités à travers des blocs de compétence : il sera ainsi créé un service des sécurités, regroupant le service interministériel de protection civile, le suivi et le pilotage de la sécurité publique, de la prévention de la délinquance, de la lutte contre la radicalisation. Cette entité chapeautera aussi les polices administratives ayant un lien fort avec la sécurité.

En outre, les préfetures seront déchargées de la délivrance des titres grâce à une dématérialisation importante des procédures, via une cinquantaine de nouvelles plates-formes spécialisées dans les demandes de permis de conduire, passeports, cartes d'identité et cartes grises.

Le PPNG, devrait permettre d'économiser 2 000 emplois, dont 700 seront en principe affectés au renforcement de l'échelon infradépartemental.

ATTENTATS DE NOVEMBRE 2015: UNE GRANDE ENQUÊTE EN LIGNE



Pour estimer l'impact et les conséquences psycho-traumatiques des attentats du 13 novembre 2015, *Santé publique France* a lancé une enquête en ligne, accessible de juillet à octobre 2016.

Basée sur le volontariat, cette enquête est destinée aux personnes directement impliquées dans les attentats de novembre 2015 :

- les personnes « civiles », directement visées ou menacées par les terroristes, ayant dû se cacher, ou témoins directs des attaques ;

- les professionnels étant intervenus, des services de secours et des forces de l'ordre, des associations, des services des villes, de soins, qui ont eu à sécuriser les lieux ou à les réhabiliter, à prendre en charge des personnes blessées physiques ou psychiques ;
- les personnes endeuillées d'un proche, ou proche blessé physiquement, ou directement menacé par les terroristes.

L'information acquise au terme de l'enquête, permettra d'aider les pouvoirs publics à agir en faveur des populations touchées et d'améliorer les stratégies de réponse à adopter en cas de situations exceptionnelles.



POUR EN SAVOIR PLUS OU PARTICIPER À L'ENQUÊTE :

→ <http://invs.santepubliquefrance>

UN NOUVEAU SYSTÈME D'ALERTE DE LA POPULATION EN BELGIQUE



BE-Alert est un système permettant d'alerter les citoyens en cas de situation d'urgence, à travers différents moyens de communication tels que les appels vocaux, les SMS ou les médias sociaux.

La nouvelle plateforme d'alerte de la population devrait être très prochainement disponible pour les autorités fédérales, ainsi que pour les bourgmestres et gouverneurs.

Le développement de cette plateforme d'alerte est l'aboutissement d'un projet pilote lancé en mars 2014. Cet outil sera géré au niveau fédéral et mis à disposition de l'ensemble des autorités locales.



POUR EN SAVOIR PLUS :

→ centredecrise.be/fr

QUELQUES CHIFFRES



240 millions

C'EST LE NOMBRE DE PERSONNES AYANT MIGRÉ POUR DES RAISONS ÉCONOMIQUES, POLITIQUES OU DE SURVIE DANS LE MONDE EN 2015

Ce chiffre ne représente « que » 3% de la population mondiale. Le nombre de migrants était de plus de 5% avant la première guerre mondiale.

LES INDICATEURS CLÉS DU CHANGEMENT CLIMATIQUE ONT ATTEINT DES NIVEAUX RECORD EN 2015

+ de 1°C

Température moyenne à la surface PAR RAPPORT À LA PÉRIODE PRÉ INDUSTRIELLE

Les températures, la montée des eaux et les émissions de gaz à effet de serre, ont atteint des niveaux record l'an dernier, faisant de 2015 la pire année de l'histoire moderne selon un rapport international de référence, auquel ont participé 450 scientifiques du monde entier.

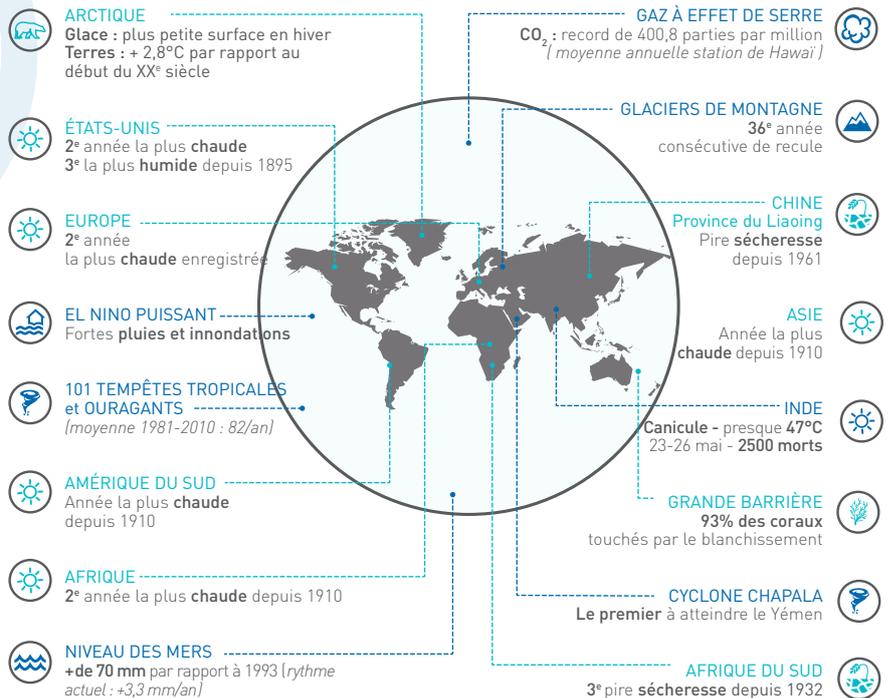


POUR CONSULTER LE RAPPORT :

→ <http://www.ncdc.noaa.gov/sotc/>

Les principales anomalies climatiques en 2015

Phénomènes climatiques extrêmes



Source : Rapport annuel sur l'état du climat

© AFP

« LA CRISE N'EST PAS COMME UNE MALADIE DONT ON NE PEUT SORTIR : ELLE EST COMME UNE SORTE DE NOUVELLE NAISSANCE ! »

Pierre MAUROY, 1983



ACTUALITÉ NATIONALE

APPORT DE L'IMAGERIE SPATIALE POUR LA PRÉPARATION À LA GESTION DE CRISE RETOUR SUR L'EXERCICE «PBE16» DE L'ISÈRE

Le secteur sanitaire et les autorités sanitaires, nationales ou locales, sont confrontés de manière récurrente à des situations exceptionnelles. Sur la base de l'article L11428 du code de la Défense, le ministère en charge de la santé a renforcé son organisation de gestion de crise et ses capacités de conduite opérationnelle des crises. Dans le domaine sanitaire, la déclinaison de la circulaire du Premier Ministre, du 2 janvier 2012, relative à l'organisation et la structuration gouvernementale pour la gestion des crises majeures, implique les structures de niveau territorial que sont les ARS qui doivent, aux termes de l'article L 14312 du code de la santé publique «contribuer, dans le respect des attributions du représentant de l'Etat territorialement compétent, à l'organisation de la réponse aux urgences sanitaires et à la gestion des situations de crise sanitaire». Cela implique de construire une organisation apte à répondre à l'ensemble des situations, de celles dépassant le cadre courant des alertes jusqu'aux crises majeures. Cette organisation de la réponse opérationnelle repose sur 3 axes : la planification, les exercices et les retours d'expérience.

UN EXERCICE DÉPARTEMENTAL DE PRÉPARATION AUX ATTENTATS POUR LE SECTEUR SANITAIRE

Organisation sanitaire face aux crises

La Préfecture de l'Isère, en lien avec l'ARS Auvergne Rhône Alpes, a organisé le 18 mai 2016 un exercice départemental de coordination de la réponse sanitaire et de sécurité civile, suite à des attentats impliquant un nombre élevé de victimes pouvant dépasser les capacités de prise en charge départementales, appelé «PBE16». Cet exercice entre dans le cadre de la programmation annuelle des exercices départementaux et répond aux obligations nationales, ainsi qu'à la doctrine en matière de préparation des acteurs.

Il s'agit d'un exercice programmé de niveau cadre (n'impliquant pas d'engagement de moyens sur le terrain) et terrain (des hommes et des matériels sont déployés sur site).

L'État dispose d'un ensemble de plans sectoriels, développés au niveau local ou national, en prévision de crises de grande ampleur et de catastrophes. Chacun correspond à un risque ou à une menace préalablement identifié. Ces plans ont vocation à anticiper le développement et les conséquences d'un événement désastreux, renforcer la sécurité et la résilience de la population, des opérateurs et des infrastructures face à une crise majeure et favoriser la qualité de la réaction face à une crise, en proposant des mesures et des plans d'action, en facilitant la prise de décision par les autorités publiques, ainsi qu'en optimisant la mobilisation et la coordination de l'ensemble des acteurs.

Au-delà de leur rôle de coordination et de contrôle de la préparation des établissements de santé et médicosociaux, la préparation des ARS constitue un élément majeur de la réponse du système de santé, puisque lors d'un événement majeur, elles doivent être en capacité de coordonner l'organisation des soins, d'assurer l'identification des victimes entrant dans le système de santé et d'organiser le dispositif d'urgence médicopsychologique.

Suite aux attentats du 13 novembre 2015, le ministre a établi une feuille de route pour adapter et renforcer la réponse du système de santé face à ces nouvelles formes de menaces, qui fixe les actions à mettre en place autour de trois axes prioritaires : renforcer la préparation globale du système de santé, renforcer l'accompagnement et le soutien de l'Etat aux victimes et à leur famille, poursuivre et amplifier les exercices préparatoires pour identifier les améliorations nécessaires permettant de garantir une prise en charge optimale des victimes.

Elaboration de l'exercice

A travers le dispositif ORSEC (NOVI, gestion des décès massifs) et le plan blanc élargi, l'objectif principal de cet exercice était de tester la réponse opérationnelle des acteurs départementaux et les capacités de coordination des acteurs stratégiques face à un (des) attentat(s), pour mettre en évidence les points de doctrine à adapter ou à créer dans le cadre d'attaques terroristes.

La « phase cadre » a permis de tester l'organisation et la mise en œuvre des plans d'actions des établissements de santé, des établissements médicosociaux et des services de l'État, dans le cadre d'activation de cellules de crise. La « phase terrain » a testé l'efficacité du système d'identification des victimes,

les choix de régulation des victimes, le Poste médical avancé (PMA) et le domaine de la communication.

L'exercice s'est déroulé en 4 étapes :

Etape 1 : Explosion d'une bombe en gare de Bourgoin-Jallieu permettant l'armement du COD et des cellules de crise des différents services, l'engagement des moyens sur le terrain et la prise de conscience de la réalité de la thématique attentat.

Etape 2 : Fusillade et prise d'otages dans la salle du Grand Angle à Voiron pendant un spectacle pour enfants : événement principal de la journée, il va générer le maximum de victimes pour mettre les établissements de santé en difficulté et imposer le recours à des moyens extra départementaux.

Etape 3 terrain : Explosion d'une bombe sous une cuve de produit chimique sur le site de la plateforme chimique de Pont-de-Claix. Risque chimique et levée de doute à faire entre attentat et accident industriel. Peu de victimes mais cela permet de tester le fonctionnement des secours en mode dégradé, car déjà très engagés sur d'autres chantiers, et la régulation des victimes, notamment avec l'utilisation des évacuations aériennes pour libérer des places dans les établissements de santé du département.

Etape 4 : Explosion d'un train TMD en gare de Pont-de-Claix. Peu de victimes mais des grands brûlés, beaucoup d'impliqués. Avec l'évacuation de la population, la mise en place, l'armement et la logistique d'un centre de regroupement des évacués.

LES APPORTS DE L'IMAGERIE SATELLITE ET DE LA CARTOGRAPHIE EN SUPPORT DE L'EXERCICE

Les images satellite et les informations qui en sont dérivées, sont complémentaires des observations et des modélisations. Elles ont l'avantage de couvrir de vastes zones, y compris les plus inaccessibles, quelles que soient les conditions météorologiques, de jour comme de nuit. Elles permettent de faire une observation à un instant T, et de la reproduire à intervalle régulier afin de faire un suivi de la situation au sol. Le nombre de satellites d'observation de la Terre aujourd'hui en orbite, permet de faire des acquisitions quotidiennes de la surface du globe. De plus, leur diversité, de par le type de capteur (optique ou radar) et la résolution spatiale (plusieurs centaines de mètres à quelques dizaines de centimètres), permet de s'adapter aux informations recherchées.

Intérêts de la cartographie

Les exercices sont une phase essentielle pour tester le réalisme et la pertinence des plans élaborés. Ils permettent en effet de vérifier les procédures, d'évaluer les équipes et les moyens et de former les nouveaux personnels participant aux structures de crise, mais aussi de tester les modalités de préparation et d'intervention et de tirer les enseignements nécessaires à l'amélioration des dispositifs.

La difficulté des exercices, est de créer un scénario crédible mais également de fournir des éléments d'information visuels pertinents, permettant aux acteurs de se faire une représentation aussi juste que possible de la situation. L'expérience de l'exercice Richter38, réalisé en Isère en 2011, a montré tout l'intérêt de l'imagerie satellitaire, interprétée par le SERTIT, sur cet axe de visualisation. La DIRANIM PBE16, a saisi l'opportunité d'une nouvelle collaboration avec le domaine de l'observation de la Terre, pour donner de l'épaisseur au scénario de l'exercice.

La cartographie, notamment à travers les cartes présentes dans les Plans particuliers d'intervention (PPI), est une première approche de l'environnement en situation normale et des bulles d'impact selon le scénario de manœuvre de l'événement, mais les images satellitaires de la situation de crise déploient tout leur potentiel en fournissant une image de ce que pourrait être la réalité dans les heures/jours suivant la catastrophe, en améliorant l'évaluation de l'ampleur des dégâts et des conséquences d'une catastrophe.

Pour une simulation de ce type, l'intérêt de ces visualisations est double. Elle permet aux personnels sur le terrain de « visualiser » la situation fictive et de positionner les moyens humains et matériels en fonction des zones impactées, de l'éventuelle obstruction des voies d'accès et des zones dégagées pouvant servir de points de rassemblement spontanés des impliqués. Elle permet à la cellule de crise, lors de l'exercice, d'avoir à distance une image de la situation à laquelle sont confrontées les équipes de secours et d'anticiper les renforts (nature), les relèves (fréquence), les voies à réserver aux petites et grandes norias des véhicules de secours et les zones de bouclage des forces de l'ordre.

Par ailleurs, ces images permettent de positionner les plastrons « victimes » de façon réaliste par rapport aux destructions bâtementaires sur le site de l'explosion.

Le recours à l'imagerie satellitaire pour la gestion de crise, tend à se développer en France : il est donc important de former et habituer les gestionnaires de crise à utiliser ces nouvelles données.



Le PMA installé pour les victimes de la phase 3

Utilisation de cartographie pour l'exercice

Dans le cadre du PBE16, il était utile de disposer de cartes et d'images satellitaires sur la zone de la phase terrain, à la fois sur la partie explosion de la cuve de DMA et sur l'effondrement du quartier consécutif à l'explosion du train TMD.

Après analyse du scénario et des besoins en information géographique des futurs acteurs de l'exercice, le SERTIT, service de cartographie d'urgence expérimenté, a proposé puis livré à l'ARS DD38, sur financement CNES, cinq types de produits cartographiques à partir d'images satellite Pléiades mises à disposition par le dispositif GEOSUD :

- ✓ une carte de référence de la région d'intérêt ;
- ✓ des cartes évaluant le zonage des dégâts ;
- ✓ des spatiocartes présentant une image satellite Pléiades acquise peu après l'évènement ;
- ✓ des cartes d'impacts aux bâtiments ;

✓ une vue en 3 dimensions du site concerné.

La carte de référence : elle permet de localiser le site concerné par l'évènement, d'appréhender le paysage, mais aussi de mettre en évidence les infrastructures et réseaux. Dans le cadre de cet exercice, il semblait particulièrement utile d'indiquer les sites industriels sensibles (Seveso), les services de secours (hôpitaux, casernes de pompiers, gendarmeries, postes de police), les infrastructures de communication (pour l'accessibilité aux sites), ainsi que la délimitation des quartiers résidentiels alentours, où se concentre la majeure partie de la population à évacuer potentiellement.

Le zonage théorique des dégâts : des auréoles d'impact autour des points d'explosion ont été définies, en s'appuyant sur une classification des conséquences possibles d'un accident de transport de matières dangereuses publiée en 2009 par la Direction de la Prévention de la Pollution et des Risques du Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable. Ainsi, trois niveaux d'impact ont été cartographiés,

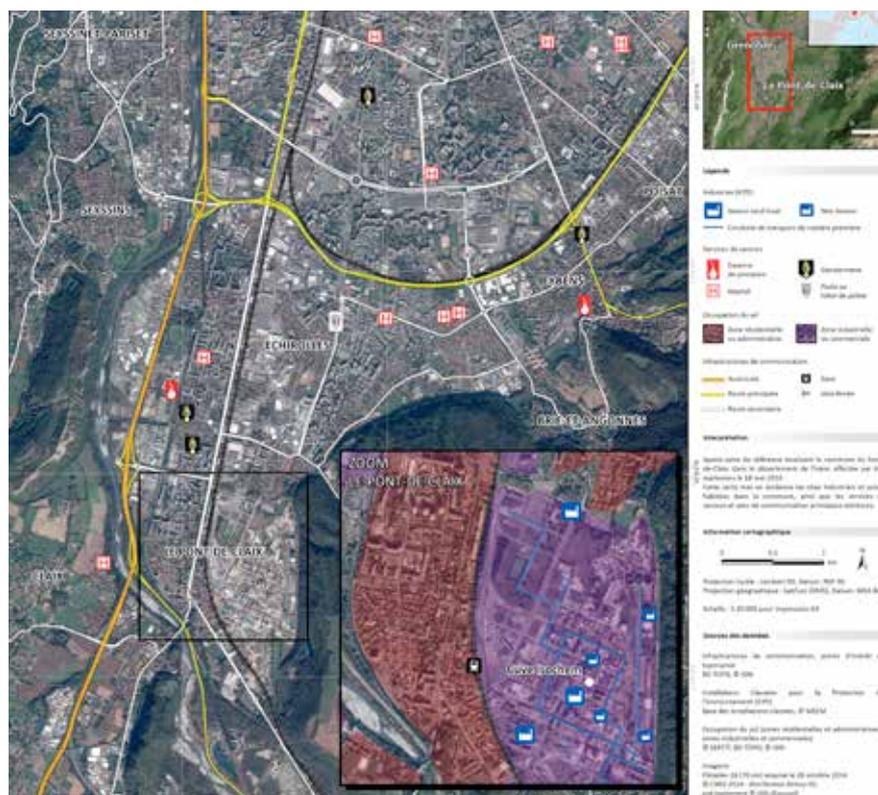
pour lesquels chaque aire est sujette à des impacts plus ou moins forts, tant sur les personnes que sur les bâtiments, en fonction de son éloignement de la source de l'explosion.

Les simulations d'impact : à partir de ce zonage théorique des dégâts, des simulations d'impact ont été réalisées en transformant une image satellite non évènementielle par l'insertion d'incendies, de nuages de fumée, de bâtiments endommagés et d'autres perturbations factices qui auraient pu être provoqués par des explosions.



Zonage théorique des dégâts liés aux explosions

Carte de référence

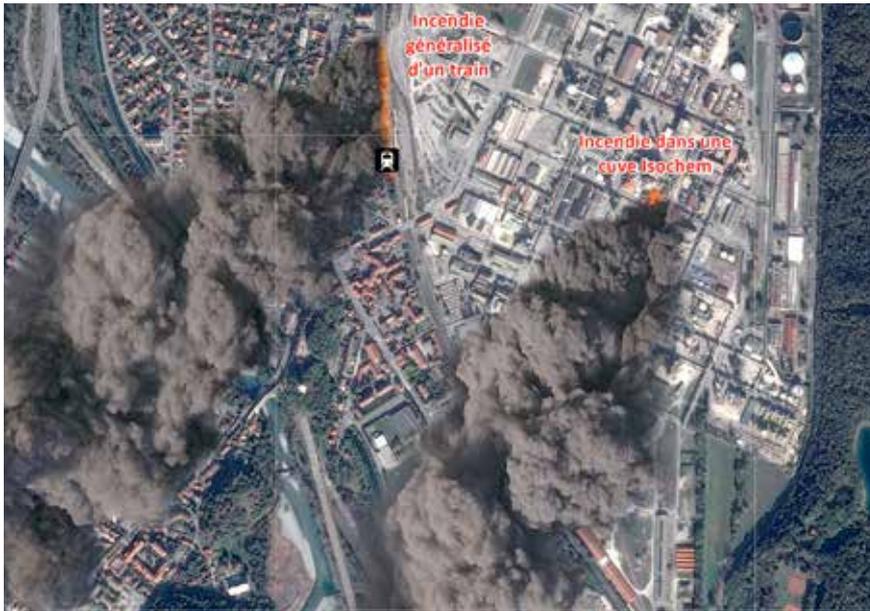


« LA CARTOGRAPHIE ÉTABLIE PAR LE SERTIT PERMET LORS D'UN EXERCICE DE SÉCURITÉ CIVILE DE SE PROJETER CONCRÈTEMENT SUR LE TERRAIN. LE DOS DISPOSE ALORS D'UNE SITUATION « RÉELLE » DES EFFETS DE L'ÉVÈNEMENT ET PEUT ALORS S'APPUYER SUR CELLE-CI POUR ORIENTER, VOIRE RÉORIENTER SA STRATÉGIE. CONCRÈTEMENT, LES MESURES RÉFLEXES SUR CERTAINS ÉVÈNEMENTS VISENT À CONFINER LES RIVERAINS, ALORS QU'AU VU DE LA SIMULATION ÉTABLIE PAR LA CARTOGRAPHIE CETTE MESURE EST INAPPROPRIÉE.

DANS LE CADRE D'UN EXERCICE, CET OUTIL CARTOGRAPHIQUE ÉLABORÉ PAR LE SERTIT EST UN OUTIL PRÉCIEUX EN TERMES DE PROJECTION VIRTUELLE SUR LE TERRAIN, MAIS AUSSI D'AIDE À LA DÉCISION. »

Bruno CIRY
 Chef du bureau ORSEC Préfecture de l'Isère-SIACEDPC

Simulation d'une image satellite acquise après les explosions Fond satellite Pléiades-HR1B (50cm), ©CNES, ADS, IGN, SERTIT



Une série de spatiocartes simulant une image satellite Pléiades de crise, acquise après l'évènement, a été produite d'un point de vue global et à l'échelle du quartier. Ces cartes présentent des dégâts tels qu'ils pourraient être vus sur une image satellite à Très Haute Résolution (échantillonnage à 50 cm), acquise quelques heures après les explosions.

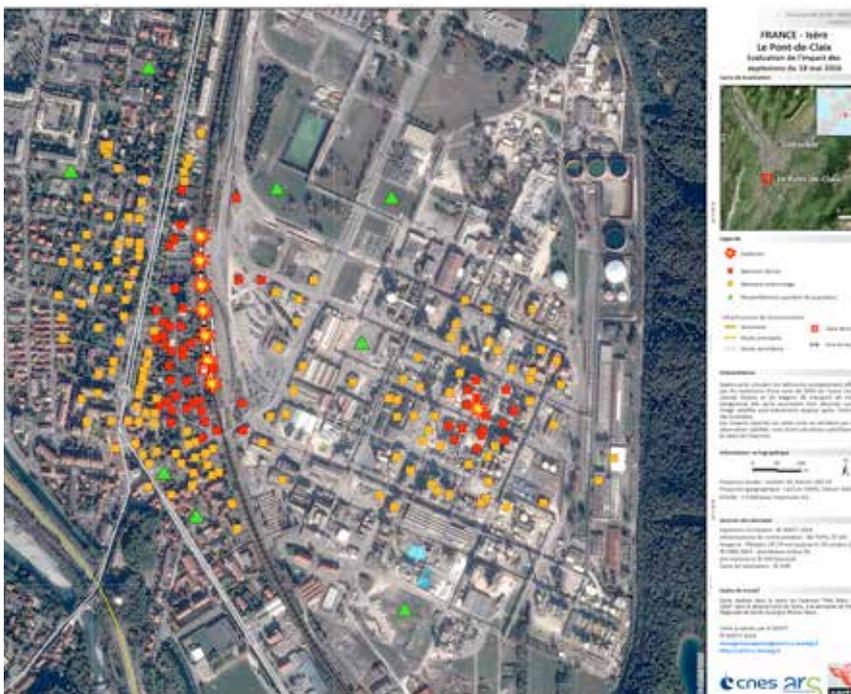
Les cartes d'impact aux bâtiments : un inventaire des bâtiments qui auraient pu être affectés par les explosions a

également été réalisé en distinguant les bâtiments détruits et endommagés.

De plus, l'expérience du SERTIT dans ses activités de cartographie de crise pour les services de sécurité civile, a révélé l'importance de signaler les zones de rassemblements spontanés de population, information facilement repérable sur des images satellite à Très Haute Résolution spatiale. Il a donc paru important de simuler ce type d'information et de l'ajouter à cet inventaire.

La vue 3D : afin de faire connaître aux acteurs de l'exercice la possibilité de réaliser des produits en 3 dimensions, une vue 3D a complété la série de produits. Cette vue simule une vue aérienne de la zone d'intérêt du Pont-de-Claix, telle qu'elle pourrait être visible d'un hélicoptère par exemple. Ce type de produit permet d'avoir un meilleur aperçu du paysage et du relief environnant.

Evaluation de l'impact des explosions : dommages aux bâtiments



Vue 3D du site d'intérêt



RETOUR D'EXPÉRIENCE DE PBE16 : VALEUR AJOUTÉE DE L'IMAGERIE SATELLITE

Préparer - Planifier

La valeur ajoutée de l'imagerie spatiale ne se limite pas aux simulations pour les exercices et les entraînements. Cela fait une quinzaine d'années que les données satellite sont régulièrement utilisées lors de catastrophes naturelles ou industrielles pour cartographier des informations précieuses pour la gestion de crise ; l'analyse d'images évènementielles, acquises juste après une catastrophe, permet de fournir aux décideurs des éléments pour localiser les zones touchées, évaluer les dégâts et transmettre ces informations aux équipes de terrain chargées d'intervenir auprès des populations. Elles ont également un intérêt pour des événements relatifs à la sécurité des personnes, par exemple lors de la préparation à l'encadrement de grands rassemblements de population. Elles sont utiles pour l'ensemble des phases du risque : prévention/préparation, crise, reconstruction/réhabilitation, retour d'expérience. L'imagerie satellite permet donc de produire de la valeur ajoutée autant pour des événements qui se sont réellement déroulés que pour des exercices et simulations de catastrophes.

Cette approche strictement visuelle permet dans un premier temps le rapprochement pertinent d'événements sur des sites multiples et/ou la mise en évidence des contraintes géographiques qui peuvent compliquer ou allonger les déplacements en zone de montagne. Toutefois, une carte ne constitue pas une solution à elle seule et doit aller de pair avec de l'engagement et de l'expertise technique. L'utilisation complémentaire de la géomatique pour apporter des renseignements de l'ordre de l'analyse et de l'exploitation de données permet à froid d'acquérir une bonne compréhension de l'environnement.

Ces éléments tactiques, pris en compte individuellement et dans leur ensemble

à travers leurs interactions, vont enrichir et fiabiliser la planification. Les plans opérationnels pourront sur cette base ajuster la prévision des moyens et les procédures d'engagement.

Localiser

Lorsqu'une catastrophe majeure survient, il est important que les secours puissent s'organiser rapidement et efficacement, et la télédétection est souvent le seul moyen de voir ce qui se passe sur le terrain pour localiser au mieux et au plus vite les lieux où il faut agir, et ainsi améliorer l'efficacité des interventions. Durant cette phase de crise, il est possible de produire en temps rapide (en quelques heures après réception des images satellites) de l'information géographique relative à l'emprise de la zone affectée par un évènement, pour cibler et prioriser l'intervention des secours ; il en est de même pour l'impact de l'évènement sur les infrastructures, qui permet d'estimer les besoins des populations touchées et l'accessibilité des sites. Le lien avec l'action à entreprendre, en cas de crise environnementale notamment, justifie l'utilisation optimale de ces techniques cartographiques.

Les produits dérivés de l'imagerie satellite sont livrés aux acteurs de la gestion des risques sous forme de cartes et de couches vectorielles ; des produits 3D, image statique ou survol vidéo, peuvent également être générés.

Caractériser - Comprendre - Evaluer

L'estimation des dégâts liés aux catastrophes majeures est un sujet d'intérêt croissant, de par ses enjeux humains et économiques.

La quantification de dégâts en simulation peut se faire dans un but préventif, afin d'estimer et comprendre les vulnérabilités des bâtiments, ainsi que les lieux et espaces qui pourraient être exposés à des dangers. La carte de dégâts par région géographique, associée à des données géologiques, de phénomènes climatiques ou ensembles écologiques, de localisations de la population, des structures économiques et sociales, d'héritages historiques ou de dire d'experts, permettent de combiner différentes réalités pour donner une image complexe mais sur laquelle

s'appuyer pour définir, analyser et prioriser les facteurs déterminants de vulnérabilité de façon plus objective que la simple perception des acteurs.

Ce niveau d'information autorise la construction de scénarios de dimensionnement des ressources d'intervention et de protocoles flexibles notamment pour la communication, l'alerte, le positionnement de stocks tactiques d'urgence. Elle participe à un raisonnement géographique faisant apparaître des phénomènes différents selon les niveaux d'analyse et évaluant la façon dont ils se combinent.

La quantification de dégâts peut aussi se faire en période de crise, afin d'aider les équipes de secours sur place à localiser les endroits où il est le plus urgent d'intervenir, recenser les infrastructures et les bâtiments endommagés par une catastrophe et ceux qui sont encore opérationnels. Elle est également utile par la suite pour renseigner les autorités locales ou internationales sur l'état de l'ensemble des bâtiments de la ville et des infrastructures critiques ; elle aidera ainsi à déterminer quels bâtiments peuvent continuer à être utilisés avec ou sans travaux, et ceux qui doivent être détruits et reconstruits.

L'imagerie satellitaire permet d'étudier les conséquences d'une catastrophe dans des lieux devenus difficiles d'accès par voie terrestre et où les moyens de communication sont souvent bloqués. Elle présente également des avantages pour l'observation de destructions en zones non sécurisées.

A chaud, ce type de renseignement rationalise la perception du risque et facilite la prise en compte de tous les éléments de compréhension de la situation et de son évolution, et pas uniquement des éléments les plus accessibles matériellement ou les plus acceptables intellectuellement sous stress. Cette « possibilité de voir » offerte aux décideurs à distance de l'évènement permet également de limiter les heuristiques simplificatrices potentielles en situation d'incertitude forte.

Les images de zones touchées fiabilisent les décisions de localisation des moyens d'assistance, points d'eau, terrains libres pour l'atterrissage d'héli-

« L'IMAGERIE SATELLITE, PERMET D'ANALYSER ET PRIORISER LES FACTEURS DÉTERMINANTS DE VULNÉRABILITÉ DE FAÇON PLUS OBJECTIVE QUE LA SIMPLE PERCEPTION DES ACTEURS.

coptères ou de positionnement d'un poste médical avancé (PMA), de mise en place d'un centre de regroupement des évacués, et également de coordination des secours, d'atténuation des dangers supplémentaires et de dimensionnement des moyens opérationnels.

Dans un deuxième temps, l'exploitation plus fine des images à très haute résolution pourrait permettre une évaluation plus précise des dégâts au niveau de l'état des réseaux routiers, cruciaux pour pouvoir acheminer l'aide d'urgence par voie terrestre, de l'état des réseaux d'énergie et d'eau, pour adapter l'aide fournie aux populations touchées, et des zones les plus sérieusement affectées afin de cibler les interventions des secours. Cette estimation se doit d'être la plus rapide et la plus fiable possible, afin de permettre aux autorités locales de prendre la juste mesure de la catastrophe et de gérer au mieux la période de post-crise. La sous-estimation des dégâts, et plus encore l'absence d'information, peuvent ralentir, voire entraver l'organisation de la reconstruction nécessaire à la suite de la catastrophe.

La phase post-crise n'est pas en reste puisque les images spatiales offrent la possibilité de suivre la réhabilitation des zones touchées par un événement, de fournir une aide à la planification territoriale et de faire un retour d'expérience pour œuvrer au relèvement de la région et à son développement en comparant des images recueillies à des dates différentes, afin de contrôler l'évolution de la situation et de continuer à planifier l'assistance à travers la reconstruction et la réhabilitation des infrastructures, avant de se concentrer à nouveau sur des mesures d'atténuation.

Ainsi, la gamme d'informations géographiques pouvant être dérivées de l'imagerie satellite étant large, le SERTIT, service de cartographie d'urgence, adapte ses produits aux besoins de tout type d'utilisateurs.

Communiquer - Sensibiliser

Les crises sont de plus en plus complexes de nos jours. Elles ont des effets imprévus et disproportionnés, impliquent les acteurs les plus divers et se développent à des vitesses différentes. Des images satellite frappantes constituent pour les décideurs un outil de communication puissant, apportant des "preuves concrètes" qui démontrent à l'évidence, même aux yeux des profanes, les menaces et les problèmes pesant sur l'environnement. De ce fait aussi, la mise en forme de l'information est cruciale non seulement pour comprendre ce qui se passe, ou se forger une opinion, mais aussi pour communiquer autour des décisions prises. La sensibilité contemporaine d'opinions soumises aux images spectaculaires et à une quantité d'informations croissante peut provoquer un brusque emballement qui rend plus complexe la rationalisation de la décision. Il est alors important de mettre en place des scénarios de crise qui structurent l'action au-delà de la réaction médiatique et émotionnelle.

Les gestionnaires de crise peuvent l'utiliser comme instrument complémentaire, dynamique et abordable pour communiquer et pour analyser la dynamique de crise pendant et après une catastrophe. Pour partager ces informations, il faut une infrastructure de communication opérationnelle et la présence de capacités techniques, la volonté de partager des informations, la qualité et la fiabilité des données ainsi que la motivation et le savoir-faire des cartographes.

L'imagerie satellite offre de nombreuses possibilités pour la gestion des risques et des crises, mais avec des limites. La première contrainte concerne l'acquisition des images. Les satellites d'observation de la Terre sont en orbite autour de la Terre, ont une trajectoire prédéfinie et une fréquence de revisite spécifique ; il faut attendre qu'un satellite soit au-dessus de la zone d'intérêt pour qu'une image soit prise, il est donc difficile d'acquérir une image au moment exact d'un événement. De plus, si certains satellites prennent des images de la Terre en continu, il faut tout de même faire une demande de programmation d'image pour la plupart d'entre eux, en particulier pour les plus précis en termes de résolution spatiale. D'autre part, l'acquisition de données optiques est inutile la nuit et lorsque la

couverture nuageuse est importante. La seconde limite relève des informations visibles dans les images ; les satellites radar permettent de faire des acquisitions indépendamment de la météo et du moment de la journée, mais l'interprétation du paysage est plus difficile à faire sur les images radar et les informations qui peuvent en être extraites sont bien moins variées qu'avec des données optiques. Mais que l'on travaille avec des données optiques ou radar, il n'est pas possible de faire des observations à l'intérieur des infrastructures et autres éléments du paysage.

A PROPOS DU CNES

Le CNES, qui a apporté son soutien à l'exercice PBE de l'Isère en finançant le travail du SERTIT, s'attache depuis plus de 15 ans à promouvoir l'utilisation des images satellites dans différentes thématiques, dont celles des risques et de la sécurité, vers les acteurs publics et institutionnels.

Cette promotion a été réalisée dans le cadre de programmes préparatoires d'accompagnement initiés avec le lancement de SPOT5, puis celui des Pléiades, satellites optiques d'observation de la Terre (avec notamment le programme ORFEO qui a rassemblé une communauté de plus de 200 utilisateurs publics et institutionnels français de 2003 à 2014).

L'accès aux données a été réalisé ici via le dispositif GEOSUD, qui a permis l'accès gratuit à l'image Pléiades. Il est important de noter que l'accès gratuit à l'imagerie satellitaire française à très haute résolution reste une exception à ce jour. Les acteurs de la filière (CNES, IRSTEA, IGN en particulier), travaillent à la mise en place d'un dispositif d'accès à des conditions préférentielles (gratuité ou coût minime) pour les institutionnels français, dans la continuité de GEOSUD, après 2017.

La valorisation de l'imagerie spatiale (et notamment l'imagerie optique à très haute résolution spatiale, nécessaire et indispensable à la thématique des risques et de la sécurité) passe également par le développement de démonstrateurs techniques.

Dans l'optique de faire connaître aux acteurs de la crise et de la gestion des risques le potentiel du spatial en support à leurs activités, le CNES, l'ARS et le SERTIT vont renouveler leur collaboration et s'associer actuellement pour développer prochainement un démonstrateur technique dans cette thématique.

Ce démonstrateur s'inscrit également dans le cadre du montage d'un dispositif de capacités nationales en matière d'aide à la gestion de crises par les images satellites.

PERSPECTIVES OFFERTES PAR L'IMAGERIE SPATIALE EN MATIÈRE D'EXERCICES DE SÉCURITÉ CIVILE

Actuellement, les décideurs et opérationnels de terrain à l'échelle départementale et régionale méconnaissent à la fois l'existence et la pertinence de ces outils. Un travail de fond, basé sur l'introduction progressive de ces technologies dans les exercices et entraînements, dans la planification, devrait provoquer une acculturation permettant d'évoluer vers un usage efficace de la technologie spatiale à différents niveaux. Le grand public est peu à peu initié à l'utilisation des dispositifs de télésanté ou de télé-enseignement, au *crowdsourcing*, et de plus en plus demandeurs d'informations.

Les gestionnaires locaux doivent être informés et prendre conscience de la manière dont les produits et images satellite peuvent être utiles au développement des décideurs et les autorités. Enfin, les institutions doivent collaborer avec des experts capables de transformer leurs données en informations fiables, pertinentes et compréhensibles, et de livrer des produits utiles à la fois à la gestion de crise et à la communication.

Pour y parvenir, il faut mettre en contact les experts des technologies spatiales et les personnes de terrain responsables de la gestion des catastrophes dans les ARS, afin de développer une collaboration sur des projets opérationnels tests, supports de découverte et d'information. Enfin, les utilisateurs potentiels des produits satellite doivent, à travers diverses expériences, prendre conscience des contraintes d'obtention de ces images et des éléments d'information à fournir pour ajuster au mieux les besoins aux possibilités.

Ces échanges doivent se fluidiser à froid, lors d'exercice ou de planification, pour permettre une efficacité maximale en situation de crise. Compte tenu du contexte national très tendu et de la nécessité absolue de faire progresser l'ensemble du système d'offre de soin et de sa gouvernance, il est important de valoriser l'approche nouvelle de l'exploitation du travail urbain, à la prévention des crises et la reconstruction à la suite des réalisés avec les technologies spatiales et sa valeur ajoutée, tout au long du catastrophes, à la communication vers processus de gestion de crise ■

GLOSSAIRE

- ARS** : Agence Régionale de Santé
- CNES** : Centre National d'Etudes Spatiales
- COD** : Centre Opérationnel Départemental
- DIRANIM** : Direction de l'ANIMation
- DMA** : Di méthyl amine
- DOS** : Directeur des Opérations de Secours
- NOVI** : Nombreuses Vltimes
- ORSEC** : ORganisation des SECours
- PBE** : Plan Blanc Elargi
- PMA** : Poste Médical Avancé
- PPI** : Plan Particulier d'Intervention
- TMD** : Transport de Matières Dangereuses
- SERTIT** : SErvice Régional de Traitement d'Image et de Télédétection
- SIACEDPC** : Service Interministériel des Affaires Civiles et Economiques de Défense et de Protection Civile

✚ POUR EN SAVOIR +

Images du monde, images de crises
→ [La LIREC n°48](#)

À PROPOS DES AUTEURS

Stéphanie BATTISTON



Responsable adjointe du Service de Cartographie Rapide du SERTIT (ICube-UdS), opérationnel 24/7/365 et spécialisé dans la production en quelques heures d'information géographique à partir de données d'observation de la Terre pour les acteurs de la gestion des risques et des crises. Référence au niveau national, ce service est aussi impliqué dans le programme européen Copernicus EMS et la Charte Internationale Espace et Catastrophes Majeures.

Christine CUN



Ingénieur Principal d'Etudes Sanitaires chargée de la thématique «environnement intérieur» et «défense civile» à l'ARS Auvergne Rhône-Alpes, Christine CUN est docteur en chimie analytique et auditrice de la 3e session à l'INHESJ.

Claire HUBER



Spécialiste en analyse des risques naturels et ingénieur en traitement d'image, Claire HUBER est membre du Service de Cartographie Rapide du SERTIT et l'un des pilotes de la certification ISO 9001 du service. Elle est également très impliquée dans des problématiques hydrologiques, épidémiologiques, de sécurité et de défense.

Et avec l'aimable participation de Claire TINEL, Représentante du CNES au Secrétariat Exécutif de la Charte Internationale Espace et Catastrophes Majeures.



ACTUALITÉ EUROPÉENNE

ENHANCING STRATEGIC CRISIS MANAGEMENT CAPACITY THROUGH TRAINING A SWEDISH GOVERNMENT OFFICE PERSPECTIVE

ABSTRACT : *En Suède, la préparation à la gestion de crise repose sur un système auquel participent les organismes gouvernementaux, non-gouvernementaux et privés, afin de renforcer la capacité de réponse de la nation. Le gouvernement suédois et les services gouvernementaux se sont engagés à maintenir un niveau élevé de préparation face à tout type de menaces, qu'elles soient naturelles ou technologiques. Au cours des dernières années, le gouvernement suédois et ses services, ont été confrontés à plusieurs événements : des incendies de forêt aux incidents liés au terrorisme, en passant par la crise financière grecque et la situation des réfugiés en Europe...*

Cet article, que nous avons choisi de publier en anglais à la demande des auteurs, mais aussi dans une volonté d'ouverture de notre lettre à un public plus large, a été rédigé par le Secrétariat à la coordination de la gestion de crise suédois. Il présente le modèle et les structures de gestion de crise existants au sein des services gouvernementaux, ainsi que le programme mis en place pour préparer les dirigeants politiques et les hauts fonctionnaires, à faire face aux prochaines crises.

Crisis preparedness in Sweden is premised upon a system whereby stakeholders in the governmental, nongovernmental and private sectors all take responsibility for strengthening the nation's ability to respond to crises both within and across sectors. The Swedish Government and the Government Offices are committed to maintaining a high level of preparedness for all types of threats, both natural and manmade. In recent years, the Government and the Government Offices have been faced with a number of crises, ranging from forest fires and terrorrelated incidents to the West African Ebola outbreak, the Greek financial crisis and the refugee situation in Europe.

In this article, we shall provide a primer on the Swedish crisis management model and the crisis management structures that exist within the Government Offices specifically. This is followed by a presentation of a programme that is used to prepare political leaders and senior civil servants for managing and coping with the next crisis looming on the horizon.

AN OVERVIEW OF THE SWEDISH CRISIS MANAGEMENT SYSTEM

The Swedish emergency preparedness system aims to protect life and health, critical infrastructure and fundamental values from all types of hazards and risks through a comprehensive, riskbased, emergency preparedness programme including prevention, planning, preparedness, response and recovery.

The Swedish emergency preparedness system is primarily based on the principle of responsibility, which means that whoever is responsible for an activity under normal conditions maintains the corresponding responsibility and initiate crosssector cooperation during emergencies. The effectiveness of the system is therefore very much dependent on how well the relevant actors operating on different levels work with one another.

The tasks and objectives of Swedish civil emergency planning during peacetime emergencies are to minimize the risk and consequences of emergencies, enhance and support societal preparedness for emergencies and coordinate across and between various sector boundaries and areas of responsibility.

The responsibility for civil emergency planning is handled by three different levels of government – national, regional and local.

CRISIS MANAGEMENT AT THE REGIONAL AND LOCAL LEVEL

Responsibility for crisis coordination at the regional level rests with county administrative boards. Sweden consists of 21 counties and their administrative boards are appointed by the national government. The county administrative boards are responsible to initiate and support cooperation between actors involved in crises. The administrative boards support the municipalities when it comes to planning and preparing for crises as well as follow up different activities. Risk and vulnerability analyses, education and exercises are other important tasks that are executed by the county administrative boards.

At a local level Sweden has 290 municipalities, each of them with its own elected assembly. It is important to emphasise that the fact that the municipalities have a large degree of autonomy means that they have a significant role to play in the event of a crisis. In the event that the municipalities require outside support and/or where the crisis extends over municipal boundaries, the county administrative boards are prepared to help.

The Government has a strategic role in crisis management at the national level. Operational responsibilities, meanwhile, rest with hundreds of independent government agencies assigned to the various government ministries. In keeping with the principle of responsibility, every government agency is responsible for its designated area of expertise before, during and after the onset of crises. The Swedish Civil Contingencies Agency (MSB) is tasked with facilitating coordination among the relevant government agencies and other non-governmental organizations, including both NGOs and actors in the private sector.

CRISIS MANAGEMENT STRUCTURES WITHIN THE GOVERNMENT OFFICES

The Government Offices form a single, integrated public authority comprising the Prime Minister's Office, the government ministries and the Office for Administrative Affairs. The Government is responsible for crisis management at the national strategic level. The Government Offices support the Government in this work. In all areas but one (consular crisis management), the relevant government agencies and not the Government/Government Offices, have operational responsibility.

Crisis management within the Government Offices is based on a collaborative approach whereby each ministry handles matters within its own area of responsibility both under normal circumstances and in times of crisis. This is in line with the aforementioned responsibility principle that informs how crises are managed in Sweden. However, the effects of crises are rarely contained to within a single sector. Instead, they tend to span multiple sectors and, thus, the responsibilities of multiple ministries. Effective crisis management in instances such as these requires robust interdepartmental coordination.

Since late 2014, the State Secretary to the Minister for Home Affairs is in charge of crisis management

coordination between the different ministries. On a day-to-day basis, the State Secretary oversees that capacity-building measures are taken in order to build up a high level of crisis preparedness within the Government Offices, both at the political and civil servant levels. This work includes the implementation of lessons learned from previous experiences, from exercises or past crises.

The State Secretary is supported by the Director-General for crisis management within the Government Offices. The Director-General is responsible for developing, coordinating and evaluating crisis management measures taken within in the Government Offices, as well as measures preparing for effective crisis management. In this role, the Director-General is supported by the Crisis Management Coordination Secretariat. The secretariat is organised in the Ministry of Justice under the lead of a Deputy Director-General. Among other things, the Secretariat offers 24/7/365 global monitoring capacity and early warning in the event of a crisis/possible crisis, and organises regular exercises and trainings for members of the Government and their staff organisations, the Government Offices as a whole, and individual departments.

In a crisis, the State Secretary ensures that effective coordination takes place between the affected ministries that the ministries maintain common situational awareness, and that situational reports, assessments and recommendations are made available to the Government.

A number of different coordinating bodies at the state secretary level and the senior civil servant level can be quickly activated within the Government Offices in order to support the State Secretary in the event of a crisis. For example, there is a Strategic Coordination Group for crisis management in the Government Offices. The Group consists of the State Secretaries of the ministries affected by a serious incident. It is led by the Minister for Home Affairs' State Secretary or the State Secretary that he or she appoints. The Group's task in a crisis situation is to provide strategic direction for the Government Offices work. At the senior civil servant level, the Director-General for Crisis Management regularly meets

« THE SWEDISH EMERGENCY PREPAREDNESS SYSTEM IS PRIMARILY BASED ON THE PRINCIPLE OF RESPONSIBILITY, WHICH MEANS THAT WHOEVER IS RESPONSIBLE FOR AN ACTIVITY UNDER NORMAL CONDITIONS MAINTAINS THE CORRESPONDING RESPONSIBILITY [...] DURING EMERGENCIES.

with the Director-Generals responsible for the ministries crisis management plans and crisis management organizations to share situational awareness and discuss common issues. In the event of a crisis, the Director-Generals under the lead of the Director-General for crisis management coordinate the Government Office's support to the Strategic Coordination Group. Similar structures for crisis management thus exist at all levels within the Government Offices to cater for support and continuity.

The Director-General for crisis management and the Deputy Director-General support the State Secretary with the assistance of the Crisis Management Coordination Secretariat. The Secretariat's main task during crisis is to facilitate coordination in terms of situational information and meetings and provide compiled situational awareness and analytical capacity. If needed, the Secretariat can also liaise with equivalent functions in other countries, as well as with the EU's political crisis management mechanism, IPCR, the Integrated Political Crisis Response arrangement.

Both the format and frequency of meetings in these constellations are highly dependent on the nature of the crisis. The same is true for the Crisis Management Council, which is a forum for exchange of information between the Government Offices and the directorsgeneral for the Swedish Police, the Security Service, the Swedish Armed Forces, Svenska kraftnät, the Swedish Civil Contingencies Agency, the National Board for Health and Welfare, the Swedish Radiation Safety Authority, the Swedish Post and Telecom Authority and one representative at the county level. Additional agencies can be invited to attend individual meetings depending on the subject at hand.

A SWEDISH APPROACH TO PREPARING SENIOR LEADERSHIP FOR MANAGING THE NEXT CRISIS

One key to successful crisis management is obviously the existence of robust, proven structures. However, any given system is dependent on those who use it. It is crucial that key leaders and the staff that support them get the necessary education and training in order to be better prepared for the sometimes exceedingly rapid need for information, assessments and action as well as tough decisions that crises require.

The Crisis Management Coordination Secretariat is tasked to help prepare key political leaders and senior civil servants for crisis management at the strategic national level. This encompasses preparation for all types of crises and emphasise those generic challenges that leaders are likely to encounter. The preparations are carried out through four distinct but interdependent tracks, all of which in one way or another are intended to sensitise officials to the many crisis challenges and equip them with strategies to manage them. These tracks include: **1** - Introduction/ familiarisation, **2** - Education and training, **3** - Exercises, **4** - Lessons learned.

INTRODUCTION / FAMILIARISATION

While some officials come to the Government and the Government Offices with significant experience of crisis management (from within political parties, other government agencies, the private sector, etc.), others do not. However, even the most experienced leaders require a thorough understanding of the national emergency management arrangements, relevant current issues/trends, and the crisis management structures that exist within the Government/Government Offices specifically. Understanding the system that is in place should help clarify what is expected of them in the event of a crisis.

EDUCATION AND TRAINING

Having introduced leaders to their roles within the Government/Government Offices, the next step is to organise more indepth education and training on different elements of crisis management. While most of these activities (typically in the form of seminars and lectures) are carried out using inhouse competencies, occasionally outside subject matter experts and practitioners are invited in order to contribute with recent research findings or other unique insights.

EXERCISES

Both the Government and the State Secretaries with political staffs, and the Government Offices regularly participate in crisis management exercises. Some of these are conducted with support from the Crisis Management Coordination Secretariat, others are conducted by individual ministries and/or in collaboration with responsible agencies.

Exercises are important tools to strengthen capacities, but they need endorsement and the support from the top leadership.

« EXERCISES ARE IMPORTANT TOOLS TO STRENGTHEN CAPACITIES, BUT THEY NEED ENDORSEMENT AND THE SUPPORT FROM THE TOP LEADERSHIP.

As regards inhouse exercises where the Crisis Management Coordination Secretariat is involved, every effort is made to ensure that the leadership is familiarized and trained before participating. In this way, the participants have a common understanding concerning the crisis challenges facing them. For the most part, exercises targeting the senior political leadership are comprised in time and scenario with a clear focus on a few challenges or tasks. Different formats are used depending on the aims of the exercise. For instance, seminar-based discussions are typically used as a way to identify strategies to manage general crisis challenges. Command post exercises are used in order to give the participants experience of the pace and pressures associated with the initial phases of a rapidly evolving crisis. Each exercise carried out is a step in enhancing capacity to cope with crises and typically increases in complexity and level of challenge during the term of office.

No matter the format it is vital to stress the fact that exercises are not tests, but rather opportunities for leadership groups and their staff to have the time

Anders Ygeman, Minister for Home Affairs, during a strategy meeting



© Johan Göransson/Government Offices of Sweden

to discuss and reflect on different crisis management strategies together in a contained, "safe" environment.

LESSONS LEARNED

The final part aims to systematically identify lessons and implement lessons learned from both exercises and training as well as from actual crisis management. The Crisis Management Coordination Secretariat regularly gathers and process lessons identified in order to learn and make necessary adjustment to the crisis management tolls and processes. The Secretariat can also provide support to the ministries concerning lessons learned and evaluations. In the event of a particularly large and difficult crisis, the responsible State Secretary may choose to initiate an organisation-wide lessons learned process with the support of the Director-General for crisis management and the Crisis Management Coordination Secretariat.

There is also the option to engage independent outside investigators. Any number of methods can be used to capture the relevant ministries experiences. These include surveys/questionnaires, oneone and group interviews, and participant symposiums. No matter which methodology is deemed most appropriate, finding an optimal point in time to initiate the process is vital. While it is certainly important to allow the participants to catch their breath and get back to business as usual before involving them in the lessons learned process, it is at the same time important that their memories of the crisis and its implications for operations

are documented while they still are fresh in their minds.

Having captured the key participants' experiences, the demanding task then becomes one of ensuring that they are effectively fed back into the Government Offices for implementation, the aim being to continually improve on past crisis performance.

CONTINUED DEVELOPMENT IN THE LIGHT OF A CHANGING WORLD AND NEW CHALLENGES AHEAD

Preparing for crisis management is often a question of preparing for the unexpected or unknown. There are lessons to be drawn from other countries regarding different types of crises that have not yet taken place in Sweden, for which it is nevertheless vital to prepare.

The Crisis Management Coordination Secretariat continuously analyse and assess various risk and hazard areas as a means of detecting and learning from various de facto or possible crises and challenges. The Secretariat also strives to think outside of the box in analysing unexpected events and crisis that could affect Sweden. This includes the awareness of societal and technical changes as well as political changes that can alter the way in which a crisis normally surface, evolve or can be detected.

The awareness of the changing nature of our society and hence scope of possible future crises means that the crisis management system can never be considered complete, but rather always needs improvement and adaption. Having a robust organization in terms of personnel, preparedness and routines and a firm belief in the organizational experience and capability and at the same time the flexibility to adapt the crisis management to the evolving situation at hand caters for trust and credibility ■



*Written by
the staff at the Crisis
Management Coordination
Secretariat, unit of Coordination*

REFERENCES

- "Civil Emergency Management/Planning in Sweden". Swedish Civil Contingencies Agency. Accessed 4 July 2016.
→ <https://www.msb.se>
- "Crisis Management in the Government Offices." Swedish Government. Accessed 4 July 2016.
→ <http://www.government.se>



ACTUALITÉ INTERNATIONALE

RISQUES SANITAIRES PASSÉS, PRÉSENTS ET À VENIR¹

L'épidémie d'Ebola en Afrique de l'Ouest, celle du Chikungunya ou du virus Zika dans les Caraïbes, et le retour des gripes aviaires, soulignent l'importance que vont jouer ces risques dans les décennies à venir. Les modes de vie ont changé, les équilibres biologiques ont été modifiés, entraînant de nouvelles conditions d'apparition ou de modification des pathogènes. Les dynamiques de propagation épidémique se sont modifiées voire précipitées, du fait de la mobilité géographique croissante et accélérée. Ainsi, le fait que ces épidémies « nationales » deviennent transfrontalières, qu'elles passent parfois du stade « épidémie » au stade d'alerte « pandémie » voire « urgence de santé publique de portée internationale » (USPPI) et que leurs impacts sur l'économie et la sécurité puissent devenir importants, doit faire entrer durablement la santé dans le champ de l'analyse géopolitique.

QUAND EBOLA EST SORTI DE LA FORÊT

Les agents pathogènes, comme les virus Ebola, Lassa ou Marburg, dits de classe P4², ont pendant longtemps associé une forte mortalité locale avec une faible propension, jusqu'à peu, à de grandes épidémies. C'était le « syndrome de la clairière ». Dans ces villages isolés en pleine forêt équatoriale, les bassins de contamination restaient d'une taille limitée et l'épidémie s'éteignait d'autant plus vite que le virus tue rapidement, empêchant ainsi la dynamique de contamination de gagner de l'espace : elle cesse dès que la population à contaminer est passée en dessous d'une certaine taille qui ne permet plus la transmission et la reproduction du virus. L'épidémie s'arrête, mais la survie du virus n'est en général pas compromise, d'autant que l'on vient de découvrir de nouveaux porteurs sains parmi la faune, pouvant devenir agents de transmission directe à l'homme (chauve-souris).

Mais dans le bassin de la Rivière Mano, l'ouverture de la forêt avec les cultures de rente, la création des routes et la mobilité des populations vers les marchés agricoles, voire les marchés du travail urbain, ont changé la donne. Ebola a traversé les frontières. Par la route qui partait vers Kissidougou et Conakry, ou par celle qui descendait vers Kenema, Bo et

Freetown, le virus est entré « dans l'espace ouvert », obligeant à des changements de paradigmes majeurs dans un monde où la mobilité est une des clés de l'économie à tous les niveaux, facilitée par l'amélioration des moyens de transport et où la peur est un fort facteur de fuite, voire de rejet des soignants et autres intervenants.

Sorti de la forêt, le virus se répand vite vers des zones urbaines : d'abord les villes secondaires sur les grands axes, pour rejoindre les zones à forte concentration des capitales. L'urbanisation accélérée et sans planification des dernières décennies de Conakry, ville de tous les désordres, y compris politiques, ou de Freetown et de Monrovia, capitales de pays ayant vécu la guerre, rend ces villes très vulnérables. Les conditions sanitaires dans un bidonville, dans une ville touchée par la guerre, par une très mauvaise gouvernance ou une catastrophe, ont été des portes grandes ouvertes à l'épidémie. Cela est bien sûr aggravé dans un contexte où des ruraux sont déplacés par la guerre ou la pauvreté, avec des bidonvilles de toutes formes et dimensions, dans des zones à forte densité, habitées par des populations pauvres. Les profils épidémiologiques de ces villes montrent une forte prévalence et une incidence importante de nombreuses pathologies dont les symptômes peuvent être très proches de ceux d'une contamination Ebola. Repérer à temps un cas suspect dans les bidonvilles aux rues étroites des bords de mer des trois capitales, entre barres rocheuses et mangrove, puis l'évacuer, représentent des défis impressionnants.

Une des grandes difficultés dans la gestion de cette épidémie est le manque de connaissances sur ce virus. Si les rumeurs sur un rôle éventuel de Al-Qaïda dans la propagation du virus font partie des fantasmes de politique-fiction, on ne connaît pas encore réellement ni ses porteurs sains, ni les processus de primo-infection, ni combien de temps le virus peut survivre dans les cadavres ou chez des êtres qui en ont guéri (l'hypothèse d'une rémanence durable dans les testicules est de plus en plus avancée, avec le risque de contamination par voie sexuelle), ni enfin combien de temps dure l'immunité acquise. L'épidémie d'Ebola a démarré dans des pays pauvres, aux systèmes de santé évanescents et aux gouvernances encore en construction, après des années de crise et de conflits. Elle a joué un rôle de révélateur de nombreuses faiblesses, notamment dans l'état des systèmes de santé et dans les capacités de mobilisation des États.

La prise de conscience que l'épidémie pouvait facilement traverser non seulement les frontières, mais aussi les continents,

(1) Le présent article fait suite à une première publication sur les Hots spots (<http://www.urd.org/IMG/pdf/DiploHSo4.pdf>), une recherche multidisciplinaire sur les risques non intentionnels futurs en 2010, diverses évaluations sur Haïti couvrant notamment la réponse au choléra et un travail d'évaluation de la réponse Ebola du Mouvement de la Croix Rouge.

(2) C'est pour traiter ces virus (Ebola, Marburg, Lassa, Congo) qu'ont été créés des laboratoires très protégés dits P4. Pour y pénétrer, il faut avoir été accrédité. La

procédure d'entrée dans ces laboratoires P4 est très contraignante pour éviter les sorties de matériel contaminé. Il faut prendre une douche, revêtir un scaphandre (sous pression positive de façon à ce qu'en cas de déchirure accidentelle de la combinaison scaphandre, l'air sortira du scaphandre, plutôt que d'y rentrer, évitant ainsi toute contamination) relié à l'une des prises fournissant de l'air renouvelé indépendamment de l'atmosphère du laboratoire ; quand on sort du laboratoire, une douche chimique en scaphandre est imposée avant de sortir du sas.

et devenir un vrai problème hors de sa zone «classique» d'Afrique de la forêt, a été un fort déclencheur de ces efforts internationaux. L'épidémie a démarré à un moment où la capacité de réaction de l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS) était dans un état critique, avec des coupes de plusieurs centaines de millions d'euros et une forte réduction de ses capacités de déploiement. Le prix à payer de cette situation peut être terrifiant, même si les efforts d'imagination et d'innovation déployés dans de nombreux laboratoires publics et privés, sont sans doute très importants... peut-être un Nobel à la clé ?

AU-DELÀ D'EBOLA : ÉLARGIR LE DÉBAT SUR LE RISQUE SANITAIRE

Les grandes pandémies ne sont pas des phénomènes nouveaux. Certaines font partie de la mémoire collective de l'humanité : peste, choléra, grippe espagnole - qui ont à plusieurs périodes ravagé l'Europe - rougeole accompagnant la colonisation en Amérique du sud, etc... L'histoire de ces grandes épidémies est fortement liée à l'augmentation de la mobilité des biens et des personnes : maladies transportées par les explorateurs et les commerçants (tuberculose, syphilis, rougeole, etc.) et ayant des effets dévastateurs sur les populations autochtones. L'impact démographique de ces épidémies sur des régions entières, comme pour l'Amérique latine et les Caraïbes, en a d'ailleurs façonné l'histoire avec la disparition massive des « premiers habitants ». La Grippe espagnole a, quant à elle, tué plus de monde dans l'après-première guerre mondiale que le conflit lui-même. Un des problèmes, est que ces virus se modifient régulièrement. Certaines évolutions sont parfois dues aux activités humaines, notamment à toutes celles qui induisent des brassages importants de populations humaines et animales. Ainsi, la pratique d'élevage intensif de volailles ou de bétail, a favorisé les croisements et l'émergence de nouveaux virus. Pour la santé humaine, ceux-ci peuvent être relativement bénins, même si très contagieux (virus porcin H1N1), ou moins contagieux mais très dangereux (virus aviaire H5N1, SRAS).

Mais le retour d'épidémies que l'on

croit oubliées, pose lui aussi des défis de santé publique. Le développement des systèmes d'automédication, la consommation croissante et non contrôlée d'antibiotiques, la présence sur les marchés de nombreux pays du Sud de produits médicamenteux à qualité contestable, produisent aussi des résistances aux moyens connus de soins, de plus en plus préoccupantes. Ainsi, par exemple, le pneumocoque (*streptocoque pneumoniae*) ou le bacille tuberculeux (BK), très sensibles il y a une cinquantaine d'années, connaissent depuis plusieurs décennies une évolution inquiétante vers la résistance aux antibiotiques : on peut désormais mourir d'un banal streptocoque. Non seulement certaines bactéries sont de plus en plus résistantes mais, à l'inverse, l'Homme devient de plus en plus immuno-fragile, car il n'est plus confronté de façon régulière à ces bactéries. Ainsi, dans un article de son numéro d'août 2010, la revue *Lancet*³ lançait un cri d'alarme suite à l'apparition et à la rapide dissémination de bactéries multirésistantes, se propageant via les patients du tourisme médical vers l'Asie du Sud et que l'on retrouve en Europe, aux États-Unis et au Canada.

La décision d'activer les lancements d'alerte devra elle aussi répondre aux plus hauts standards éthiques. Le cas du virus H1N1 interroge notamment sur le danger pour un État ou une institution internationale, de ne pas disposer d'expertise propre et indépendante des lobbies. De plus, le déclenchement fréquent d'alertes, qui s'avèrent injustifiées par la suite, risque de décrédibiliser l'ensemble du système d'alerte précoce et de réaction rapide. Il existe très peu de médicaments antiviraux : la préservation de leur efficacité doit être une préoccupation. Il est certain que le risque d'assurer à court terme l'inefficacité du produit pour cause de résistance induite doit être pris le plus au sérieux possible.

Dans les pays à l'épidémiologie complexe, où coexistent des risques classiques (paludisme, maladies liées à l'eau, etc.), où la prévalence de certaines endémies crée des profils épidémiologiques particuliers (la maladie du sommeil dans certaines zones d'Afrique de l'Ouest, le Kala-azar au Sud Soudan, etc.) et dans lesquels les épisodes épidémiques violents (de

type « Ebola » ou « choléra ») sont toujours possibles, la veille sanitaire et la capacité de recenser les cas cliniques et de faire remonter l'information vers les systèmes de veille au niveau central, sont essentielles.

L'approfondissement des connaissances a permis d'identifier de nouveaux dangers. Les prions sont de nouveaux types d'agents infectieux⁴ et contagieux (ni bactérie, ni virus, ni champignon, ni parasite, mais un simple morceau de protéine), contre lesquels nous sommes actuellement totalement dépourvus. La maladie de la vache folle, avec la crise sanitaire et commerciale massive qu'elle a provoquée, en est un exemple. Son origine est très vraisemblablement liée à un mode d'alimentation animale aberrant. L'impact économique et social de ce type d'épidémie est pour l'instant encore contenu, car les zones touchées étaient localisées dans des pays ayant les moyens juridiques, régulateurs et logistiques pour y faire face et prendre le contrôle du phénomène.

On sait que de nouveaux agents pathogènes, plus ou moins contagieux, de propagation plus ou moins rapide (notamment en fonction de leur lieu d'émergence) et plus ou moins dangereux, apparaissent régulièrement dans le champ animal, humain ou interespèces.

QUAND LA CRISE DÉCLENCHE UNE BOMBE À RETARDEMENT POUR LA SANTÉ PUBLIQUE

L'urbanisation accélérée des dernières décennies a fait apparaître de nouveaux dangers. Les conditions sanitaires dans un bidonville, dans une ville touchée par la guerre ou une catastrophe représentent une menace majeure en raison des défis combinés de la taille et de la densité de la population, qui sont les deux variables clés d'une «équation de contamination». Cela est bien sûr aggravé dans des contextes où il y a un grand nombre de camps de personnes déplacées, de toutes formes et dimensions, dans des zones à forte densité habitées par des populations

(3) Emergence of a new antibiotic resistance mechanism in India, Pakistan, and the UK : a molecular, biological, and epidemiological study, *The Lancet*, Août 2010.

(4) L'apparition du terme date de 1982, les premières descriptions de la maladie de Creutzfeldt-Jakob de 1920.

pauvres. Mogadiscio, Manille et Port-au-Prince en sont des exemples. Ces villes comportent de nombreux risques pour la santé publique et le potentiel d'impact est sévère du fait des conditions de surpeuplement, du mauvais (ou très mauvais) assainissement et de la nature médiocre de la plupart des abris. La tuberculose est souvent répandue, en raison de la façon dont les abris de déplacés sont conçus, surtout quand ils sont érigés dans des endroits surpeuplés. La diarrhée est un problème fréquent et le risque d'épidémie de choléra est élevé. Il importe de prendre les problèmes sanitaires à la fois comme un enjeu de santé, d'équité (entre les déplacés et les populations hôtes) et de sécurité.

QUELS PROBLÈMES SANITAIRES POUR QUELS ENJEUX DE SÉCURITÉ ?

Les risques sanitaires présentent quelques caractéristiques communes : nouveauté, origine externe (modèle de l'agression), impact potentiellement large, désorganisateur sur la société et ses valeurs, impact socioéconomique (coût) nécessitant de nouvelles régulations.

Ils présentent trois types d'insécurité :

L'insécurité biologique, liée aux risques infectieux transmissibles, fréquemment recensée, devient un phénomène de plus en plus globalisé. Elle a un grand potentiel d'exclusion et d'affrontement entre les individus sains et malades, entre les pays touchés et les pays indemnes. Ce potentiel augmente avec la demande de traitements antibiotiques ou rétroviraux et l'offre croissante de médicaments non contrôlés. Les enjeux d'anticipation face à ce risque de plus en plus prégnant sont très importants.

L'insécurité alimentaire, au sens « sanitaire » (*safety*). Les situations d'insécurité alimentaire de type « crise de la vache folle », et leurs répercussions économiques dramatiques (avec déstabilisation des marchés, protectionnisme, embargo...), pourraient être une source importante de vulnérabilité des approvisionnements et du commerce. Une autre forme de cette insécurité

pourrait être la « guerre des OGM », qui s'apparenterait fortement à une guerre biologique. En effet, ces produits OGM qui pénètrent la sphère de la production agricole ont des effets de pollution génétique significatifs, dès qu'il existe des espèces sauvages de la même plante dans l'écosystème (cas du colza OGM et des nombreuses plantes adventices de la famille des Crucifères présentes dans les zones cultivées). La transmission par insectes pollinisateurs et celle liée aux formes prioniques (prion) de transfert de génome, dont on découvre progressivement l'importance fondamentale, font de la dissémination des propriétés « modifiées » un phénomène pouvant s'assimiler, dans sa dynamique, à une contamination.

L'insécurité environnementale, la plus diffuse, occupe une place croissante dans la genèse de certaines pathologies, comme celles issues de problèmes liés aux centrales nucléaires, aux incinérateurs, aux usines chimiques, à la pollution des eaux (rendues impropres à la consommation), à certains produits (amiante...), aux ondes électromagnétiques... La sécurité environnementale peut aussi amener à remettre en cause certaines pratiques comme l'élevage intensif, ou encore certaines filières (nanotechnologies) avec notamment la multiplication sans suivi de leurs composants (ex : antennes-relais pour la téléphonie mobile). Par ailleurs, la détérioration de la qualité de l'air urbain, liée essentiellement aux transports routiers et aux industries (notamment fortes concentrations d'ozone et micro particules), cause d'ores et déjà une hausse de la fréquence de maladies cardiorespiratoires, et pose des questions sur l'urbanisme et les transports.

Face à ces différents risques globaux, les réponses sont encore souvent nationales, voire locales (pour l'urbanisme et les transports) et peuvent varier d'un pays à l'autre. Elles ont souvent du mal à passer au niveau régional, lorsque les dynamiques épidémiologiques sont rapidement « transfrontalières ». Les controverses au sein d'un pays et entre les pays sont un des faits émergents des dernières années et entravent significativement la mise en place de réponses appropriées. La mise en place de systèmes de surveillance appropriés aux contextes « à haut risque » a été encouragée par certains auteurs depuis plus de trois décennies (OPS, 1982). Ils ont

fait valoir que ces systèmes sont essentiels pour l'anticipation et la réaction rapide, deux composantes fondamentales de la gestion des crises sanitaires aiguës. Ceci pose un problème majeur en ce qui concerne l'édification de stratégies internationales sanitaires face aux défis qui attendent l'Humanité dans les prochaines décennies. Le transfert intercontinental du choléra vers Haïti a fait passer l'île du statut « indemne de choléra » au statut « choléra endémique » et c'est toutes les Caraïbes qui sont potentiellement touchées. L'épidémie d'Ebola en Afrique de l'Ouest et ses débordements internationaux, ont amené l'OMS à déclarer l'état d'urgence de santé publique et à lancer une mobilisation internationale, la première du genre. Il faudra tirer toutes les leçons de ces cas.

En conclusion, les liens entre sécurité sanitaire et sécurité publique sont nombreux et multiformes. Les controverses sur les « causes » et les « responsabilités » abondent. On observe des réactions et des réponses concurrentes, qui remettent en cause le fonctionnement social, et les relations internationales. Les difficultés rencontrées dans la prise de décision des dirigeants et institutions internationales, souvent ancrées dans un manque de vision et de capacité d'anticipation, les réactions de panique des populations, qui finissent par s'en prendre aux personnels soignants et les dégâts humains, économiques, sociaux, voire sociétaux qui en résultent, font de ces crises sanitaires un enjeu majeur dont il faut se saisir rapidement avant qu'il ne soit trop tard. Toutes les intelligences sont pour cela nécessaires ■



FRANÇOIS GRÜNEWALD

François GRÜNEWALD, ingénieur agronome de L'Institut national agronomique Paris-Grignon (INAPG), dirige depuis 15 ans le Groupe URD (www.urd.org), un think tank spécialisé sur la gestion des crises internationales. Il a participé à de nombreuses recherches et évaluations sur les principaux conflits et catastrophes des dernières décennies. Il a auparavant travaillé au Comité International de la Croix Rouge ainsi qu'à l'ONU et dans des ONG.



DOSSIER SPÉCIAL

TRAVAUX DES AUDITEURS

*Anticipation, prévention des risques
et implication des citoyens*

AVANT-PROPOS

Les études réalisées dans le cadre des groupes de travail mis en place au sein des sessions nationales de l'INHESJ sont la résultante d'une mise en synergie des connaissances et des parcours diversifiés des auditeurs. Elles apportent sur des sujets d'actualité une analyse et des propositions issues d'acteurs impliqués ayant su associer expérience professionnelle et réflexion théorique.

Choisies parmi une quinzaine de travaux, les trois synthèses présentées au sein de ce nouveau dossier thématique, sont tirées de mémoires réalisés par les sessions « Management stratégique de la crise » et « Sécurité et Justice »¹, dont les sujets sont liés aux problématiques des risques et des crises.

Le premier rapport traite en effet de l'anticipation : les crises actuelles ont changé de profil, d'intensité et sont devenues plus « coûteuses » et moins prévisibles. La complexité de nos sociétés et l'interdépendance des grands systèmes rendent difficile la prévision des sources potentielles de crise comme de leur dynamique, ce qui accroît le besoin d'anticiper. Anticiper en situation complexe nécessite des « lunettes mentales » différentes et une approche continue de l'action humaine tout au long du processus de crise.

Le second rapport s'intéresse quant à lui, à l'articulation entre prévention des risques et gestion de crise. Toute entité, publique ou privée, individuelle ou collective, est soumise à des risques et des menaces, de nature variée et souvent complexe. Alors que, dans les organisations en France ou dans d'autres pays observés (Maroc, Algérie), la notion de prévention des risques et de gestion de crise se professionnalise, il apparaît que ces deux fonctions sont parfois déconnectées, impactant la vulnérabilité ou la capacité à réagir des organisations : manque de communication des acteurs, fonctionnement en silo, méconnaissance de l'autre, problème de culture ou de formation... Le rapport formule plusieurs recommandations fonctionnelles ou organisationnelles visant à renforcer l'articulation entre prévention des risques et gestion de crise.

Le dernier rapport enfin, s'attache à l'implication des citoyens dans les processus de sécurité. Dans une société marquée par des menaces évolutives, motivant la mise en place de dispositifs nouveaux destinés à garantir la sécurité des biens et des personnes, une plus grande implication des citoyens dans les processus semble nécessaire. Mais comment et jusqu'où ? Ce rapport insiste sur l'incontournable exigence d'éducation qui doit permettre l'émergence d'une culture de la sécurité ancrée chez chaque citoyen, tout au long de sa vie, puis expose les mécanismes institutionnels existants et leurs potentiels de développement et d'amélioration ■

SOMMAIRE

- 21 Avant-propos
- 22 Anticiper ou disparaître ?
- 25 Articulation entre prévention des risques et gestion de crise
- 27 L'implication des citoyens dans les processus de sécurité : Comment et jusqu'où ?



POUR EN SAVOIR +

Les mémoires complets sont publiés et mis à disposition sur le site internet de l'Institut :

→ <https://www.inhesj.fr>

Anticiper ou disparaître ?

Ce mémoire a été réalisé dans le cadre des Travaux des Auditeurs de la 3^e Session Nationale «Management Stratégique de la Crise», 2015 – 2016.

Les crises actuelles, désorganisatrices et déstabilisantes, ne peuvent plus être traitées comme cela est fait depuis plusieurs décennies, via des démarches de planification à long terme, héritières d'une pensée monolithique, et non adaptées aux menaces entremêlées et interactives d'aujourd'hui. On ne peut en effet plus concevoir un futur possible à partir des simples facteurs identifiés à un moment donné quand un incident mineur peut déstabiliser l'ensemble du système et par effet de contagion, s'étendre aux systèmes environnants. La dimension transversale, polymorphe, incertaine des menaces nous prend par surprise et semble exclure toute possibilité d'anticipation tant il paraît complexe de prévoir le risque et sa forme précise. Il en résulte une situation caractérisée par l'impératif d'agir dans la hâte, en ciblant le court-terme, sans vision d'avenir. La nécessité de se projeter dans l'avenir est pourtant essentielle pour une entreprise, une collectivité ou même une nation toute entière. La question est alors de savoir pourquoi cette capacité aussi bien partagée n'est pas plus utilisée.

Le constat de la pauvreté de la bibliographie sur le thème de l'anticipation nous a amené à rechercher les continuums, les ruptures et les « espaces vides » du concept qui pouvaient expliquer ce « déficit d'image ». Sur un plan plus opérationnel, il nous a paru intéressant de montrer que notre concept intégrateur d'« anticipation adaptative » participe à faire émerger les capacités anticipatrices de chacun dans une dynamique collective avec le soutien indéfectible de vrais leaders.

UN FUTUR ANCRÉ DANS L'HISTOIRE DE L'HOMME...

Très tôt, dans l'Antiquité, les hommes ont cherché, en faisant appel à la divination à prédire l'avenir, à lire les signes



© Geluck

produits par les Dieux ou les esprits qui leur donneraient la certitude que la bataille leur serait favorable, la récolte prospère. Puis, l'homme a évolué d'une volonté de connaître son avenir à un désir de construction d'une société parfaite pour se créer un avenir idéal. Ainsi l'utopie est une construction imaginaire qui décrit une société idéale, que son auteur propose pour modèle. En 1929, la futurologie (prospective) apparaît aux Etats-Unis. Plus rationnelle, elle vise à anticiper/modéliser des phénomènes à partir de l'identification et de l'analyse des facteurs et tendances en cause dans le but d'éclairer des choix stratégiques. Par ailleurs, les romans d'anticipation généralement publiés avant 1930, évoquent le futur de l'humanité. Ces romans s'inscrivent dans un schéma de rationalité scientifique et prévoient le futur comme une accentuation des découvertes scientifiques du XIX^e siècle.

Aujourd'hui, ce triple pouvoir de rêver, de configurer le monde et d'imaginer se concentre dans l'anticipation. Celle-ci relève d'un processus complexe mettant en jeu des dimensions à la fois

cognitive, émotionnelle et symbolique. Anticiper mobilise l'imagination, cependant que la planification et les procédures normées laissent peu de place à cette liberté et à cette exigence d'adaptabilité face à certains événements (11 septembre 2001...). Penser hors cadre, laisser la place à l'imagination, combiner projection et action n'est possible que si certains biais cognitifs sont évités. Ces biais cognitifs, qu'ils soient liés à une distorsion rétrospective, un ancrage, une illusion de contrôle ou, de nature plus organisationnelle, liés à la rationalité limitée, rendent la démarche d'anticipation à la fois inaudible collectivement, impossible individuellement et, à ce jour, peu crédible.

... ET QUI RESTE POUTRANT INAUDIBLE

L'individu se construit et s'adapte en construisant des théories sur son environnement selon ses connaissances et ses croyances. Il anticipe de manière

continue au travers d'un processus de simplification du monde social économisant ses ressources cognitives. Cette simplification le conduit à déployer en mode automatique des réponses apprises dans le passé. Par contre, l'anticipation en situation non simplifiée requiert d'élever le niveau d'abstraction de la représentation pour avoir un niveau de lecture adapté à la situation et d'enrichir les représentations des incidents potentiels.

Par ailleurs, « *on ignore ce que l'on n'aime pas, on évite ce qui nous dérange, on sous-estime la complexité du monde et nous sommes aveugles aux opportunités créatives qui pourraient nous aider* » (Guillaud, 2013). Cela rend les alertes indétectables, réduit les possibilités d'une analyse complète, prévient toute décision idoine et conduit le plus souvent à la crise. De même, une organisation (entreprises publiques ou privées) se structure autour d'une logique dominante de routine, d'inertie de gestion et de planification. Elle s'appuie sur ce qu'elle peut mesurer et ignore le reste. Cette résistance au changement et cette réticence à quitter le confort des procédures inhibent la prise de risque et donc l'acceptation du principe de l'anticipation dans les organisations. Il est donc nécessaire et urgent de changer d'angle de vue afin de déceler précocement les signaux faibles et les ruptures dans des domaines peu visibles. La démarche d'anticipation, qu'elle soit adaptative ou projective, est donc une combinaison complexe de conduites qui mobilise non seulement des contenus mais également des processus de traitement de l'information.

L'ANTICIPATION ET SA GESTION : UNE CRISE DANS LA CRISE ?

Souvent limitée à la prévision, l'anticipation souffre souvent d'un défaut de crédibilité. Gabilliet (2008) suggère que « *l'anticipation se différencie de la prévision en ce qu'elle ne cherche pas à se conformer à un plan préétabli ; anticiper ce n'est pas réciter un texte écrit à l'avance, c'est improviser sur un canevas à la manière de la come-*

dia dell'arte. » L'anticipation relève d'une activité concrète d'articulation entre différentes temporalités : l'état futur du processus / de la situation (construction d'un modèle mental de l'évolution du processus/situation) et les effets possibles des actions « correctives » engagées (représentation des conséquences d'évolution sous différentes actions). Il s'agit bien là d'agir pour donner du sens aux données et informations disponibles afin d'anticiper le ou les futur(s) possible(s) et/ou probable(s) voire improbable(s).

La notion de « recherche de sens » a été particulièrement développée par Weick (1988) sous le terme anglais « *d'enactement*¹ ». Il sous-tend que quand les gens agissent, ils donnent une existence à des événements et créent des opportunités qui n'existaient pas avant qu'ils agissent. Ainsi, en fonction de son expérience et de son schéma mental face à l'information disponible, chaque acteur d'une crise impulse une direction dans la crise. La résultante est qu'il peut y avoir une « infinité » de directions données à la crise. Il est donc nécessaire qu'un ou des objectif(s) stratégique(s) polarise(nt) le processus anticipatif.

Le profil de l'anticipateur apparaît ainsi comme un paramètre critique. En effet, lorsque des personnes sont convaincues de leur large capacité à agir, elles peuvent s'autoriser une plus large vigilance, car quoi qu'elles voient, elles sauront y faire face. Au demeurant, si la « *recherche de sens* » dans la crise est difficile, la « *recherche collective de sens* » dans la crise, et plus particulièrement dans une démarche anticipative, est quasi-impossible en l'absence de processus sociaux qui mènent à une conscience collective enrichie.

Ce dernier point souligne l'absolue nécessité, dans un travail d'anticipation adaptatif, d'impliquer collégialement des individus emprunts d'empathie et de respect mutuels, d'origine, de culture, d'expérience et de compétences variées qui puissent, avec une méthodologie et une gouvernance participative, échanger et identifier les multiples contraintes et opportunités liées aux informations disponibles puis permettre des prises de décisions collectives.

LE CONTINUUM D'UNE ANTICIPATION ADAPTATIVE

Tout comme la population générale, les organisations ne voient dans l'anticipation qu'une manière de dresser un état des lieux des risques potentiels pour être moins surpris lorsque la crise arrive. La non-crédibilité constatée de la fonction anticipation dans un contexte de crise est à relier à la réticence du décideur à fonder ses décisions sur une représentation mentale, une simple image, presque du rêve... Comme Casandre, les anticipateurs sont mal intégrés à leur organisation.

Et pourtant nos organisations disposent de l'essentiel pour développer une anticipation adaptative en s'appuyant sur des équipes à des niveaux différents pour proposer une nouvelle « *grammaire* » de management des crises. Tout comme un orchestre n'est un tout que par la « *somme augmentée* » de ses pupitres, le processus d'anticipation n'existera pour tout type de menaces qu'à travers l'intelligence collective.

Tout un chacun a sa propre perception du risque, alors qu'il n'existe schématiquement que trois types de menaces : régulière (probabilité forte mais intensité faible), irrégulière (probabilité plus faible mais d'intensité significative), et complexe de type rupture (11/09/2001). A la diversité de ces menaces correspondent des anticipations adaptées.

Pour les menaces régulières, il s'agit d'une anticipation structurée, mécanisée, basée sur des procédures et qui implique potentiellement tous les personnels de l'organisation. Pour éviter l'écueil du passage en mode strictement automatique, qui simplifierait de façon abusive l'environnement de l'organisation, il faut articuler cette intelligence procédurale avec une intelligence plus intuitive, basée sur un moindre pourcentage/échantillonnage d'information mais qui permet un comportement plus adaptatif grâce à une reprise de contrôle de l'humain.

Pour les menaces irrégulières, il s'agit d'une anticipation scénarisée. Elle requiert une surveillance active de l'environnement et la mise en œuvre

♦ ♦ ♦ ♦ ♦

(1) Les traductions en français (représentation, promulgation, ordonnance, loi, ...) ne rendent pas compte correctement de la notion sous-jacente, c'est pourquoi, suivant Wybo (2012), nous utiliserons le néologisme : « l'enactement ».

de scénarios nécessitant d'accepter une part d'incertitude. Ces scénarios différents de la phase amont des procédures par le fait que ce sont moins des outils de résolution immédiate d'un problème par l'action, qu'une aide à la compréhension de la situation et de ses évolutions possibles. Le scénario peut avoir tort sur la cause mais en abordant l'impact il permet de mieux répondre au problème et d'en gérer les conséquences.

La réponse aux situations de rupture implique de penser l'inimaginable, de sortir du cadre de l'expérience collective : elles requièrent un comportement où l'inédit, l'inconnu et l'exceptionnel doivent être pris en compte dans une structure où les managers n'ont plus les clés de la gouvernance. Il s'agit là d'une anticipation improvisée qui doit poser les bases de la résilience et de l'évaluation adaptative des options. Elle est mise en œuvre par quelques personnes ayant un profil très spécifique adapté à l'anticipation de l'inconcevable, animée d'un esprit « commando » associant une connaissance parfaite de ses contraintes, faiblesses et limites, extrême compétence, complémentarité et forte capacité à faire une place à l'imaginaire en situation inconfortable.

CAP SUR LA PROFESSIONNALISATION DE L'ANTICIPATION

Cette approche de l'anticipation adaptative, constituée de diverses anticipations, repose donc moins sur des méthodes et outils que sur une vision très humaine d'équipes de taille et de capacités évolutives selon le niveau d'application de l'anticipation. Le niveau de base est constitué par l'ensemble des individus de l'organisation pour assurer une anticipation de planification, une dérivée première est constituée d'une partie des équipes précédentes, capable de concevoir des scénarii complexes, évolutifs et enfin une dérivée seconde composée de quelques créatifs capables de penser hors cadre, forme la fin de la chaîne. Rassemblées autour d'un leader, ces 5 à 10 « anticipateurs » travaillent essentiellement en situation

de crise pour apporter un soutien à la structure de gestion de crise et conseiller l'organe décisionnel. Le système d'anticipation adaptative est bouclé quand ces créatifs apportent au niveau de base de l'anticipation une vision décalée dans le processus de planification et de préparation à la gestion de crise.

Cette équipe doit rassembler des « d'artistes » (capables de penser hors cadre, se posant des questions décalées) et des « sachants » (ayant un esprit analytique et opérationnel capable à partir d'une myriade de points d'articuler une vision stratégique et de la traduire en langage intelligible pour un décideur). De formations, de métiers et d'expériences variées, rompues au raisonnement hors cadre mais avec un solide bon sens, elle constitue une force de réflexion stratégique adaptable et adoptant un mode de fonctionnement souple.

Animé d'une véritable culture stratégique et d'une forte capacité de dialogue, son leader est capable de prendre du recul y compris sous pression. Ce leader est surtout un facilitateur conscient des biais individuels et collectifs, des failles, des résistances mentales, et capable de trouver les clés pour faciliter un mode de travail de type intelligence collective (et non strictement collaboratif) afin de maximiser la valeur ajoutée.

Les modalités d'acquisition des compétences peuvent prendre plusieurs formes : formations (développement personnel, travail collaboratif, renforcement de la cohésion d'équipe, mais également veille stratégique, détection et gestion des signaux faibles, aux outils dédiés...), entraînements (exercice, écriture de scénarii, théâtre d'improvisation, technique de résolution de problèmes...), échanges avec ses pairs (retour d'expériences, bonnes pratiques...). A cette pyramide de sensibilisation et de formation qui concerne l'ensemble des membres de l'organisation doit s'ajouter un module concernant les managers. Focalisé en particulier sur les facteurs humains et les situations complexes, l'objectif sera, à terme, de leur permettre de prendre du recul face à des situations où vouloir tout contrôler reste une illusion et

d'accepter des options, éventuellement en rupture, proposées par la cellule anticipation.

EN RÉSUMÉ...

Le changement de paradigme proposé à travers la notion « anticipation adaptative » offre une cohérence renouvelée de l'action humaine, de la planification à la scénarisation et jusqu'à la recherche « débridée » d'options hors cadre. La rupture identifiée dans la logique de progression de la gravité des menaces et donc de la réponse à apporter (crise « réglée », crise « scénarisée » et crise « hors cadre ») entraîne une inhibition des capacités de réaction des managers, une cristallisation des freins et des oppositions organisationnels et cognitifs. Une proposition est faite au travers d'un schéma d'implication progressive des acteurs travaillant en équipe permettant de construire du sens pour l'action de chacun, le point ultime en étant la structuration, le fonctionnement et la gouvernance des équipes créatives assurant un continuum au travers de la rupture suscitée. Favoriser cette créativité ultime dans les situations les plus désespérées implique de muter d'un mode de management pyramidal classique à une approche de type « leader », rôle assumé par le plus compétent sur l'instant et non nécessairement par le plus gradé ou le plus considéré. Face à la complexité et à la multiplicité des menaces et des crises, l'anticipation doit (re)devenir une fonction centrale de la gestion de crise, à travers un apprentissage renouvelé, par les acteurs qui y travaillent, dont les qualités doivent être empreints d'humilité et de courage face à l'adversité ■



POUR EN SAVOIR +

Pour consulter le rapport complet :

→ <https://www.inhesj.fr>

Articulation entre prévention des risques et gestion de crise

Ce mémoire a été réalisé dans le cadre des Travaux des Auditeurs de la 3^e Session Nationale «Management Stratégique de la Crise», 2015 – 2016.



La prévention des risques passe par une analyse complète permettant de les identifier, de les catégoriser puis de les cartographier. Il faut aussi pouvoir surveiller les signaux faibles, annonceurs de l'occurrence de ces risques. Un risque connu devient donc plus maîtrisable, permettant d'élaborer un dispositif d'alerte et de mise en condition de la population afin qu'elle adopte les comportements adéquats lorsqu'une crise se déclenche. Néanmoins, la prévention des risques ne supprime pas le risque. Elle permet surtout de réduire les conséquences du «danger probable» s'il vient à se concrétiser, afin de garantir au maximum la sécurité des biens et des personnes, la protection de l'environnement, ou la poursuite de l'activité économique.

Aujourd'hui, la combinaison de la recherche permanente du «risque zéro» avec la généralisation du «principe de précaution» ainsi que l'environnement

médiatique et juridique, ont abouti à une prolifération de normes, de dispositifs, de plans et de procédures qui atteignent souvent leurs limites d'efficacité. Tout prévoir afin de maîtriser l'ensemble du spectre des crises est en effet une utopie. Force est de constater que les entreprises privées comme les pouvoirs publics se retrouvent régulièrement en réaction face à des crises majeures, des événements qui par leur ampleur peuvent mettre à mal l'organisation du pays et de la société.

L'articulation entre la prévention des risques et la gestion de crise prend alors tout son sens. Prévenir permet de mieux réagir, de disposer d'une organisation si ce n'est efficace, du moins efficace, de réponse à la crise, qui repose sur des citoyens acculturés aux risques et sur des structures publiques et privées rodées à la gestion de crise, avec des opérateurs formés et entraînés. Une véritable culture du risque partagée permet de limiter la crise et ne pas être dépassé par la soudaineté

et l'ampleur des événements, ainsi que de renforcer la résilience de la société et des organisations.

Or, force est de constater que l'atteinte d'un tel «cercle vertueux» entre prévention des risques, gestion de crise et retour d'expérience, est encore lointaine et ce, tant au niveau des services de l'Etat que des entreprises. Néanmoins, de réelles initiatives émergent aujourd'hui pour créer une véritable culture du risque au travers d'approches collectives impliquant les acteurs publics nationaux et locaux, les entreprises privées et le citoyen.

En premier lieu, ce rapport dresse un état des lieux de la situation actuelle. Il fait apparaître que le continuum entre prévention des risques et gestion de crise reste encore difficile à assurer. Les organisations, qu'elles soient publiques ou privées se perdent bien souvent sous une multitude de plans et de procédures qui entrave une réponse concrète à la crise. A ceci s'ajoute la multiplicité des acteurs en jeu qui ne facilite pas le dialogue tant entre services qu'au niveau même de la communication envers les citoyens. Enfin, les responsabilités partagées mais non explicitées des acteurs ajoutent encore au flou de la réponse à la crise.

En second lieu, le rapport met en exergue certaines initiatives originales et des réussites en matière d'articulation entre prévention et gestion de crise que nous avons pu étudier, à partir d'entretiens avec des acteurs ciblés et représentatifs, dans le monde privé ou public. Par exemple : la mise en place de la gestion intégrée chez PSA Peugeot Citroën ou la création d'un Contrat Territorial de Réponse aux Risques et aux Menaces, qui s'annonce comme une nouvelle organisation de travail interministériel.

En troisième partie et à partir de nos analyses et de différentes observations, des recommandations visant à mettre en place des solutions pragmatiques pour mettre en place une articulation efficace entre prévention et gestion des risques sont proposées, en s'inspirant de bonnes pratiques déjà existantes, en France comme à l'étranger, notamment le Maroc et l'Algérie (NB : véritable aboutissement pratique de ce rapport visant à apporter des pistes concrètes à l'attention des organisations publiques ou privées, ces recommandations sont synthétisées à la fin de ce présent document).

En effet, des solutions existent pour améliorer l'intégration des services, cela passe notamment par un changement d'organisation du travail. Aujourd'hui les organisations doivent travailler de manière transversale et non plus en « silo ». Par ailleurs, des outils existants, tel le retour d'expérience est encore sous-exploité. Pourtant, ce dernier, qui permet de confronter la réponse à la crise avec la réalité du terrain, semble essentiel pour corriger et améliorer l'organisation de gestion de crise.

Enfin, au-delà des outils et des organisations, il semble aujourd'hui plus que nécessaire de replacer le citoyen au cœur du dispositif de prévention et de gestion de crise. En effet, en le responsabilisant, et l'acculturant dès le plus jeune âge aux risques, le citoyen adoptera les comportements adéquats en tant de crise et deviendra ainsi un relais efficace des acteurs institutionnels. Il apparaît ainsi primordial de créer une culture du risque partagé par toutes les strates de la population pour contribuer à la résilience de la société.



SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS

Les différentes observations, études, analyses et rencontres que nous avons effectuées dans le cadre de ce mémoire ont fait émerger plusieurs recommandations permettant de mettre en place une articulation efficace entre la prévention des risques et la gestion de crise. Ces recommandations peuvent s'appliquer dans des organisations publiques ou dans des sociétés privées.

- ✓ *Renforcer l'intégration des services en limitant les éventuels cloisonnements entre les différents silos d'une organisation.*
- ✓ *Faire réaliser en interministériel, par un pilote DGSCGC missionné, un inventaire des outils locaux de partage des données sur les aléas, les enjeux (ERP...), les étudier et diffuser les bonnes pratiques dans tous les départements.*
- ✓ *Intégrer dans les projets urbains la notion de risque, et en renforcer la formation auprès des acteurs du développement urbain, y compris au niveau de la population*
- ✓ *Etendre l'approche intégrée des risques conjointement avec les acteurs d'un périmètre : périmètre géographique, mais aussi périmètre d'activité, de productions, d'intérêt commun... en supprimant les éventuels cloisonnements existants.*
- ✓ *Instaurer une mission inter-services de l'Etat dans chaque département et en développer la formation.*
- ✓ *Mettre en place des délégations interministérielles quand le risque le justifie, par exemple pour les inondations méditerranéennes.*
- ✓ *L'acculturation du citoyen aux risques passe par la formation et l'éducation des citoyens dès le plus jeune âge, l'école devant en être un acteur majeur.*

- ✓ *Impliquer le citoyen, en s'appuyant notamment sur des bénévoles capables de relayer et soutenir les actions de l'Etat lors d'une crise.*
- ✓ *Utiliser les réseaux sociaux en matière de prévention et diffusion de messages à la population pour réduire sa vulnérabilité.*
- ✓ *Faire de la communication un outil de prévention et de gestion de crise.*
- ✓ *Utiliser les RETEX pour comme un outil fort de correction des procédures de gestion de crise, d'anticipation et de prévention ■*



POUR EN SAVOIR +

Pour consulter le rapport complet :
→ <https://www.inhesj.fr>

L'implication des citoyens dans les processus de sécurité : Comment et jusqu'où ?

Ce mémoire a été réalisé par le Groupe de diagnostic stratégique (GDS n°1) dans le cadre des Travaux des Auditeurs de la 27^e Session Nationale «Sécurité et Justice», 2015 – 2016.

« ON MESURE MOINS LES CAPACITÉS DÉFENSIVES D'UNE CITÉ
À L'ÉPAISSEUR DE SES REMPARTS QU'À LA VOLONTÉ DE SES
HABITANTS DE LA DÉFENDRE », THUCYDIDE.



© Franz Pfluegl - Fotolia

Risques naturels et/ou sanitaires, menaces criminelles ou attaques terroristes... notre société est marquée par des menaces évolutives, motivant la mise en place de dispositifs nouveaux, destinés à garantir la sécurité des biens et des personnes. Dans ce contexte, une plus grande implication des citoyens dans les processus semble nécessaire. Mais comment et jusqu'où ?

Les premiers textes relatifs à la sûreté, qu'il s'agisse de l'*Habeas Corpus* anglo-saxon ou de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, avaient

pour objet la protection de la sûreté personnelle, c'est-à-dire une garantie contre les arrestations, détentions ou privations arbitraires. Aujourd'hui, la *sûreté* désigne, dans le langage opérationnel, la prévention d'atteintes volontaires à la tranquillité et à l'ordre public se caractérisant par l'intention délictuelle de leur auteur. C'est contre ces menaces que se déploient les prérogatives de sûreté⁽¹⁾. La notion de *sécurité* couvre, quant à elle, un domaine à la fois plus large et plus imprécis, puisqu'elle suppose la protection contre tout accident, et ce, indépendamment d'une quelconque intention criminelle. Pour le législateur, cela fait de la

sécurité « un droit fondamental et l'une des conditions de l'exercice des libertés individuelles et collectives »⁽²⁾. Obligation de l'État vis-à-vis des biens et des personnes, la sécurité participe de l'objet même de l'État au sens du contrat de société⁽³⁾, ce qui en fait traditionnellement une prérogative régalienne⁽⁴⁾.

Mais si la sécurité est historiquement un attribut essentiel de la puissance publique, elle ne saurait être réduite à une prérogative de puissance publique, exercée exclusivement par l'État, à travers les organes et services dédiés. D'une part, parce que, seul, l'État n'est effectivement pas en mesure de maîtriser l'ensemble de la chaîne. D'autre part, et surtout, parce que la sécurité est politiquement l'affaire de tous. L'engagement citoyen sur ces questions est une condition impérative du maintien du « lien État-Nation ». Elle se retrouve même au cœur de la définition du citoyen – « le citoyen-soldat », défenseur de la cité –, acteur légitime et incontournable du processus de sécurité mais acteur dont la participation – contrairement aux professionnels – est à géométrie variable, posant ainsi la question du niveau de son implication et de son rôle. Toutefois, limiter la question au seul citoyen politique se révèle inadapté au XXI^e siècle : dans le cadre d'une société ouverte et diverse, l'habitant dépourvu de la citoyenneté politique est aussi un acteur économique et social⁽⁵⁾.

(1) Pour une distinction de la menace et du risque fondée justement sur le caractère intentionnel de l'atteinte, V. notamment : Rapport au Président de la République et au Premier ministre, Déceler-Étudier-Former : une vie nouvelle pour la recherche stratégique, 20 mars 2008, p. 15.

(2) L. n°95-73, 21 janv. 1995, JO 24 janv. 1995.

(3) Marcel GAUCHET, La démocratie contre elle-même, Gallimard, Collection Tel, 2002, p. 215 : « La sécurité est l'objet même de l'engagement en société ».

(4) Le droit de la sécurité recouvre ainsi l'ensemble des prérogatives de l'État destinées à protéger l'ordre public. Cette définition objective du droit de la sécurité est aujourd'hui concurrencée par la reconnaissance progressive d'un droit à la sécurité, prenant la force d'un « droit de créance » invocable par les individus dans leurs rapports verticaux, contre l'État, mais également horizontaux. Cette « subjectivisation » du droit à la

sécurité est renforcée par la généralisation d'un sentiment permanent d'insécurité, pour certains « moins juridique que sociologique ». Personnelle, matérielle, intellectuelle, sociale, informatique, la sécurité présente de multiples visages, autant de facettes à ce nouveau droit subjectif permettant aux particuliers d'exiger son effectivité et sa sanction. Mais, existe-t-il réellement, au-delà des formules de style, un droit subjectif à la sécurité ? Est-il seulement possible, sans danger, de reconnaître un tel droit ? La reconnaissance d'un droit subjectif à la sécurité d'un individu peut s'accompagner d'une restriction de la sécurité d'un autre. En la matière, peut-être finira-t-on par reconnaître que la sécurité des uns s'arrête là où la sécurité des autres commence ?

(5) On prendra ici l'habitant au sens de celui qui réside, se déplace (circule) et cohabite avec d'autres habitants dans un territoire donné. L'habitant est celui qui pratique l'espace et fait avec l'espace. La sécurité constitue une composante de la vie de l'habitant : sécurité dans les espaces de vie au quotidien, sécurité dans les déplacements...

Pour répondre à cette question de l'implication des citoyens et de son extension, le processus de sécurité se doit d'être analysé à chacune de ses étapes : prévention, éducation, alerte, intervention, résilience. Il apparaît nécessaire d'analyser les degrés et les modes d'implication des citoyens en différenciant les différents aspects de la sécurité : civile, policière, économique. Le citoyen apparaît plus que jamais comme un élément clé du dispositif et non comme une simple variable d'ajustement des forces de sécurité. Les derniers attentats ont ainsi mis en exergue cette question, notamment à travers l'instauration d'un parcours citoyen ou l'accroissement des demandes de formation aux premiers secours.

Mais, si la sécurité est devenue plus que jamais l'affaire de tous, force est de constater que la France connaît une plus faible implication de ses citoyens dans ce domaine que les autres pays de niveau comparable ; il convient de s'interroger sur les raisons qui expliquent ce faible engagement, mais surtout sur les moyens d'y remédier. D'ores et déjà, nous pouvons constater que la France est marquée par une longue histoire de prééminence de l'État sur les questions de sécurité, prééminence qui a fortement limité l'implication des citoyens sur ces sujets. Soumis à contrainte budgétaire, l'État doit déléguer son action sans modifier fondamentalement son discours. Dès lors, comment amener le citoyen français à s'impliquer plus massivement dans les processus de sécurité à l'image de nos voisins européens ? Comment faire de la sécurité la préoccupation de tous ? Quel équilibre général trouver entre besoin de sécurité et aspiration à s'engager ? À quels niveaux agir et sur quels leviers s'appuyer ? Quel serait notamment le rôle des réseaux sociaux, et plus largement du numérique, dans cet objectif ? Quelles sont les limites éthiques, économiques, politiques et juridiques de l'implication du citoyen français ? Jusqu'où peut (doit) – il aller ?

La sécurité est l'affaire de tous, mais elle est aussi l'affaire de chacun d'entre nous. Aujourd'hui, le citoyen, dans l'attente d'une sécurité de plus en plus forte et visible, s'attache tout autant au respect de son entrée d'immeuble qu'aux enjeux nationaux de sécurité.

Dans cette optique, les institutions publiques, étatiques ou territoriales se doivent de prendre en compte cet impérieux besoin de sécurité et cette volonté des citoyens de vouloir jouer un rôle actif dans tous les domaines de la sécurité (publique, alimentaire, médicale, etc.). Les bouleversements liés à la révolution internet ont également ouvert des champs d'interventions insoupçonnés il y a encore peu.

Aussi, est-il nécessaire, d'une part, de mettre le citoyen face à ses incohérences et, d'autre part, de concevoir un parcours du citoyen fondé sur une véritable stratégie du long terme, intégrant le triptyque : éducation, valorisation, voire obligation. Le caractère obligatoire devra vraisemblablement être assumé au service d'une triple exigence : pérennité (par l'engagement de l'État), réciprocité (entre droits et obligations des citoyens et de la collectivité), universalité (« *s'il n'est pas obligatoire, il n'attirera qu'une petite frange de la population, et ceux qui en ont le moins besoin* », Jean ALECIAN, Institut Montaigne). En effet, sortir d'une politique atone de l'engagement du citoyen pour sa sécurité, qui nous place en marge des pays européens dans le domaine, oblige à construire un nouvel équilibre entre obligation et volontariat et entre contrat supplétif et intégration pleine et entière au côté des services de l'État. Valoriser l'engagement et reconnaître les qualifications acquises contribueront à forger une adhésion durable du citoyen au contrat social.

Un « *New Deal* » s'impose ici. Le citoyen se transforme en prescripteur de sécurité aux côtés de l'État, figure historique de la sécurité et seul ordonnateur dans cette matière régaliennne. Dans ce nouveau positionnement, le citoyen est valorisé, écouté ou essayé de l'être. Il devient acteur de sa propre vie ou de son environnement. L'État ou les collectivités territoriales transforment le citoyen en partenaire. Mais la transformation en partenaire éclairé, impartial et efficace est difficile. Cette coproduction désirée de sécurité doit être initiée chez le citoyen dès le plus jeune âge, via l'école et les institutions en charge des sécurités. Cette première étape de sensibilisation aux questions de

sécurité doit être amplifiée à l'âge adulte et consolidée par les relais associatifs et collaboratifs. Ces derniers doivent venir affiner les initiatives personnelles ou collectives.

Les risques liés à une dispersion participative ou à un excès de volonté citoyenne existent et peuvent notamment prendre la forme d'une négation des grands principes du Droit ou de l'absence de prise en compte de difficultés liées à des territoires particuliers, d'où l'importance de canaliser ces énergies par la création de structures en capacité d'analyser ces initiatives, de la commune, voire du quartier, jusqu'à l'échelle nationale. Ces structures pourraient ressembler à des observatoires de la tranquillité et de la sûreté publiques afin d'encadrer, d'orienter les initiatives locales, de les contrôler et d'apporter des contributions doctrinales face aux divers questionnements sécuritaires. Enfin, fortes des expériences locales, elles pourraient œuvrer comme conseillers techniques. Les collectivités territoriales doivent, là encore, jouer un rôle moteur entre les citoyens et ces organismes de conseil. Elles doivent également, par leur expérience et leur proximité des champs d'action, agir comme agents majeurs de la sécurité, ainsi que le leur permet le droit interne, depuis maintenant plus de vingt ans.

Le ministère de l'Intérieur, à travers ses différentes composantes – administrations territoriales, Police, Gendarmerie, Sécurité civile – restera le garant, sous le contrôle du juge, du respect des règles républicaines dans chacun des territoires.



SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS

- ✓ Former davantage les personnels d'encadrement et les enseignants aux questions de sécurité constitue le premier élément de cette éducation à la sécurité en formation initiale (École Supérieure du Professorat et de l'Éducation) et en formation continue (volet « citoyenneté » des plans académiques de formation, formation des cadres à l'École Supérieure de l'Éducation Nationale de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche).
- ✓ Intégrer l'INHESJ au sein des Trinômes académiques afin d'ouvrir davantage ce partenariat institutionnel aux questions de sécurité.
- ✓ Promouvoir les dispositifs « classes défense et sécurité globales » et le dispositif « cadets de la sécurité civile », jeune dispositif innovant porteur pour faciliter leur diffusion.
- ✓ Renforcer le dispositif de formation en secourisme en déléguant la formation des élèves à des associations agréées de sécurité civile (Croix Rouge Française, Protection Civile par exemple).
- ✓ Développer les thématiques liées à la sécurité lors de la Journée de citoyenneté (J.D.C.) et allonger sa durée de 1 à 3 jours.
- ✓ Accompagner la mise en œuvre du parcours citoyen à l'école en faisant une place à la sécurité.
- ✓ Intégrer obligatoirement un volet sécurité à la semaine de l'engagement au lycée.
- ✓ Valoriser l'engagement citoyen des élèves dans la sécurité collective à travers la reconnaissance des compétences construites, l'obtention des qualifications reconnues et la diffusion des actions conduites au cours du parcours scolaire ou dans un autre contexte (pompiers volontaires, activités bénévoles dans le cadre d'associations d'éducation populaire) : ces compétences seraient valorisées lors des examens, Brevet et Baccalauréats général, technologique et professionnel sous la forme de bonifications.
- ✓ Faire reconnaître, dans les études supérieures (post-Bac), les actions conduites en matière de sécurité en octroyant des crédits E.C.T.S¹.
- ✓ Intégrer le volet sécurité dans la formation continue des citoyens dans leur vie professionnelle afin de construire une culture de la sécurité, levier pour des comportements citoyens adaptés.
- ✓ Prendre en compte le volet sécurité au sein des missions du Haut-Commissariat à l'engagement civique.
- ✓ Créer un service républicain obligatoire : souple, pour tous, tout au long de la vie, centré en priorité sur les missions régaliennes. Ce service républicain serait réalisable de 18 à 65 ans.
- ✓ Responsabiliser davantage l'automobiliste citoyen.
- ✓ Promouvoir le dispositif « Participation citoyenne » en renforçant sa communication par la réalisation d'un film grand public, mis à la disposition des échelons territoriaux de commandement comme support de présentation du dispositif à la population et aux élus.
- ✓ Légiférer sur le dispositif « Participation citoyenne ».
- ✓ Diversifier l'implication des citoyens dans la tranquillité publique et faire une place aux habitants dans les conseils de tranquillité publique au sein des quartiers.
- ✓ Créer un observatoire national pour la prévention des nouvelles violences qui fasse participer les acteurs de la société civile sous l'égide de l'INHESJ.
- ✓ Développer et assurer une meilleure publicité aux dispositifs existants dans les quartiers pour informer les nouveaux arrivants (associations).
- ✓ Créer une réserve citoyenne départementale de sécurité civile.
- ✓ Compléter la mission principale d'intérêt général par une mission annexe de préparation au volontariat ou bénévolat dans un organisme de sécurité civile.
- ✓ Renforcer l'intégration des Associations Agréées de Sécurité Civile (A.A.S.C.) dans le dispositif institutionnel de sécurité civile.
- ✓ Labelliser, au nom de la puissance publique, les applications numériques permettant de concourir utilement à la sécurité publique et présentant les garanties nécessaires du point de vue de la sûreté des données, de leur confidentialité et de leur inviolabilité.
- ✓ Adopter systématiquement dans les outils de communication de la puissance publique les usages digitaux (numérisation, contextualisation, réactivité 24/24 7/7, multi-modalité – internet, mobile, tablette – personnalisation et simplicité des messages) pour informer, sensibiliser, former, alerter les citoyens sur les questions de sécurité.
- ✓ Inciter l'association des maires de France à développer des outils digitaux mutualisés au service de la sécurité dans les communes ou intercommunalités (ex : création de communautés de citoyens résilients). Créer à cette fin un concours national « hackathon » pour encourager la création d'applications autour de la sécurité.
- ✓ À l'instar des numéros mis en place en cas d'« alerte enlèvement », créer une plateforme numérique centralisant les remontées d'information des citoyens lors des crises de type terroristes et organiser leur traitement efficace et en temps réel.
- ✓ Instaurer un dispositif d'avantages sociaux (ex : points retraite) pour les bénévoles s'inscrivant dans des dispositifs touchants à l'intérêt général (sécurité, solidarité, compétences techniques).
- ✓ Créer des facilités pour les salariés quittant leur entreprise pour des causes d'intérêt général en situation de crise.
- ✓ Prolonger le livret citoyen à la vie adulte (papier ou numérique, peut-être sous forme de carte à puce) retraçant son engagement sur le long terme, depuis l'école jusqu'à la vie adulte.
- ✓ Créer une distinction officielle récompensant l'engagement au service de la sécurité ■



POUR EN SAVOIR +

Pour consulter le rapport complet :

→ <https://www.inhesj.fr/>

.....
(1) European credit transfer system



POINT DE VUE

DE L'OPPORTUNITÉ DE LA CRISE À LA CRISE COMME OPPORTUNITÉ « LIMITÉE »

D'une manière générale, la crise se manifeste par la perception d'une discontinuité dans une temporalité donnée et d'une soudaineté produisant de l'incertitude. Bien qu'associée originellement aux idées de « phase décisive » ou encore de « moment de vérité », la crise renvoie davantage à l'idée de rupture, de bifurcation négative, de pathologie se manifestant comme une menace systémique pour les valeurs identifiées comme importantes et comme un danger pour les unités de décision¹. Prétendre considérer la crise comme une opportunité, un mécanisme utile pour le renouvellement ou encore un catalyseur aux nombreuses vertus pédagogiques, semble paradoxal. Comment l'analyse de l'opportunité pourrait-elle résister aux perceptions de danger et d'incertitude produites par la crise ? Après tout, « voir dans la crise une opportunité n'est pas naturel à la pensée occidentale. Sans doute parce que celle-ci, s'articulant sur la dialectique et la comparaison, peine à concevoir l'union des contraires² ».

Pourtant, les travaux d'Emmanuel Le Roy Ladurie avaient nettement démontré le lien entre crise et opportunité en couplant analyse historique et étude théorique³. De même Rudolf Starn et Pierre Gaudibert avaient établi le lien entre crise et opportunité dans la traditionnelle vision téléologique du marxisme⁴. Plus connu, bien que discuté par certains sinologues, le fameux idéogramme chinois signifiant « crise » et résultant de l'association des deux idéogrammes wei (danger) et ji (opportunité), rappelait ce lien intrinsèque entre crise et opportunité. Force est de constater que chez beaucoup de théoriciens, l'existence même de l'opportunité est, au pire, passée sous silence, au mieux, considérée comme un aspect de la crise, alors qu'elle en est sa forme même.

Cette contribution n'entend pas combler un déficit analytique et méthodologique propre à la « Théorie des crises », ce qui était l'objectif d'un travail plus large réalisé dans le cadre d'un mémoire universitaire⁵, mais ambitionne de poser quelques bases d'une réflexion épistémologique sur ce qui est simultanément un danger et une opportunité : la crise.

L'APPRÉHENSION DE LA CRISE COMME OPPORTUNITÉ

Considérer la crise comme une opportunité n'est en soi pas tout à fait exact. Une analyse séquentielle de la crise, nous conduit à penser l'opportunité dès la pré-crise. Pour en tirer les opportunités, « il faut avoir préparé, bien avant la crise, des modes d'action permettant précisément d'agir positivement en cas de turbulence majeure ; avoir songé aux résultats positifs que l'on pourrait tout de même tirer de telle ou telle crise »⁶. Le développement des bons mécanismes et le suivi des procédures permettant de prendre en charge une crise, renforcent la possibilité d'en « tirer des profits ». La pré-crise est une phase durant laquelle les acteurs vont se prononcer pour la conservation ou la transformation du système suivant l'idée que « le principe même d'une organisation publique est d'être capable de résister aux changements brutaux et aux crises. Mais, dans une perspective évolutionniste, elle doit être aussi capable de co-évolution »⁷. L'appréhension du caractère opportun de la pré-crise renforce la capacité des décideurs à saisir des « fenêtres d'opportunité » pendant la crise. Rapidement évoqué par Brecher et Wilkenfeld, le concept de « fenêtre d'opportunité » a fait l'objet de longs travaux notamment chez Birkland et Kingdon. Selon eux, ces « fenêtres » constituent « une opportunité pour les acteurs mobilisés de promouvoir leurs solutions préférées ou de faire porter l'attention sur leurs problèmes particuliers »⁸. La dynamique de la crise permet aux différents acteurs d'entrevoir des moments de calme, ou au contraire, des moments de rupture dans lesquels ils vont pouvoir agir et entreprendre une action opportune. Il reste toutefois à préciser que si l'opportunité peut être perçue dès la pré-crise et saisie durant la crise, bien souvent, elle ne se révèle aux acteurs comme telle qu'après la crise. Cette dernière apparaît alors comme une opportunité d'apprentissage et de renouvellement.

La crise est une opportunité d'apprentissage pour le décideur : elle s'apparente à une opportunité pour lui d'accroître ses connaissances, voire de les transformer et d'en créer de nouvelles, en poussant « les individus à la recherche de nouvelles alternatives, de nouvelles références, de nouvelles matrices de pensée et d'action »⁹. A l'issue de la crise,

(1) LAGADEC Patrick, *La gestion des crises, outils de réflexions à l'usage des décideurs*, New-York, McGraw-Hill, 1991, pp. 44-56.

(2) CROUY Philippe, LHÉRÉTÉ Jean-François, *Oser la performance autrement : transformer l'incertitude en opportunité*, Paris, Dunod, 2012, p. 26.

(3) LE ROY LADURIE Emmanuel, « La crise et l'historien », *Communications*, vol. 25, 1976, pp. 19-33, p. 26.

(4) STARN Randolph, « Métamorphoses d'une notion », *Communications*, vol. 25, 1976, pp. 4-18 ; GAUDIBERT Pierre, « Crise(s) et dialectique », *Communications*, vol. 25, 1976, pp. 118-127.

(5) DE PILLOT DE COLIGNY Amaury, « L'étude de l'opportunité de la crise : perspectives analytiques et méthodologiques dans le comparatisme des crises "Merah" de 2012 et "Charlie Hebdo" de 2015 », Mémoire de recherche, Université Jean-Moulin-Lyon 3, Lyon, 2016, 147 pages.

(6) LAGADEC Patrick, *La gestion des crises, outils de réflexions à l'usage des décideurs*, op. cit., p. 216.

(7) KERAMEDIAS Olivier, ROCHET Claude, « La crise comme stratégie de changement dans les organisations publiques », *La Revue des Sciences de Gestion*, n° 228, 2007, pp. 13-22, p. 15.

(8) PHELIPPEAU Éric, « Sociologie de la décision », *Cahiers français*, n° 350, 2000, pp. 42-47, p. 46.

(9) BOUMRAR Julie, « La crise : levier stratégique d'apprentissage organisationnel. », *Vie & sciences de l'entreprise*, n° 185-186, 2010, pp. 13-26, p. 23.

le décideur va pouvoir apprendre et développer de nouveaux mécanismes cognitifs. Autrement dit, « *en interagissant dans un contexte de crise, les individus partagent des informations sur lesquelles ils construisent la connaissance sociale en tant que réalité, qui influence leurs jugements, comportements et attitudes* »¹⁰. La crise offre donc l'opportunité de changer la composition des différents décideurs. On passe ici de l'apprentissage cognitif personnel, à l'apprentissage cognitif collectif. L'objectif est le même : permettre aux acteurs de développer des mécanismes cognitifs nouveaux, afin de mieux appréhender les crises à venir. « *La crise possède des vertus pédagogiques évidentes puisqu'elle permet d'apprendre beaucoup sur soi-même et sur les autres* »¹¹ : elle n'est donc pas seulement un apprentissage « pour soi », mais un apprentissage « de soi ».

Parallèlement, la crise est une opportunité d'apprentissage pour le système. Cette idée est davantage développée dans la littérature scientifique et s'apparente au concept « d'apprentissage organisationnel ». Traditionnellement, la littérature scientifique distingue l'apprentissage en boucle simple (apprentissage qui permet de rendre le système plus malléable à la crise et de « tester » la résilience du système), en boucle double (apprentissage qui s'attache à transformer les méthodes de gestion de crise) et en boucle triple (apprentissage qui fait naître une réflexion épistémologique, questionne les présupposés de gestion inadéquats et redéfinit l'identité des décideurs). Aussi, pour être effectif, « *tout apprentissage requiert rupture. Tout changement véritable signifie crise pour ceux qui le vivent. Aucun apprentissage ne peut s'effectuer dans le cadre d'une évolution graduelle harmonieuse* »¹². Transparaît ici une autre opportunité offerte par la crise, celle de révéler, de transformer, de réorganiser : en un mot, de renouveler.

Le bouleversement engendré par une crise est souvent considéré comme un danger entraînant une désorganisation du système et des schèmes de décision. Pourtant, la crise peut induire des

conséquences positives, quand le bouleversement qu'elle provoque entraîne une mobilisation des éléments de recomposition et de transformation du système. Bien que quelques théoriciens s'attachent à considérer la crise comme une continuité structurelle, elle est d'abord une rupture qui apparaît ici comme une source d'opportunités diverses, dont la première est sans aucun doute celle de révéler les carences systémiques et les défaillances des acteurs. Admettre que la crise « *dispose d'une fonction révélatrice, revient à considérer la crise comme le miroir des dysfonctionnements passés et des déviations que [l'organisation] n'a jamais su voir ou qu'elle a laissés volontairement dans l'ombre* »¹³. La crise apparaît donc ici comme une opportunité considérable de révéler au décideur les dysfonctionnements du système, les problèmes internes et les déviations de l'organisation, mais aussi de mettre en lumière un certain nombre de problématiques ou de questionnements autrefois écartés.

Non seulement la crise révèle, mais elle transforme et recompose. Aussi n'est-il pas rare après une crise, de voir les responsables politiques modifier certaines institutions et recomposer divers services et organisations. C'est en cela qu'elle se distingue fondamentalement de la simple réforme. Lors d'une crise, les décideurs transforment le système beaucoup plus librement que par une réforme intervenant dans une période dite de « normalité ». Si la crise est une opportunité pour recomposer le système (niveau macro de la crise), elle n'en demeure pas moins une opportunité pour réorganiser la prise de décision (niveau micro de la crise). Elle offre aux décideurs la possibilité de prendre des décisions inédites, qu'ils n'auraient pas pu prendre en temps normal et reste animée par la recherche d'un nouvel équilibre. La crise n'est pas le passage d'un système ordonné à un système chaotique, mais bien celui d'un système ordonné à un autre système ordonné dont les facteurs d'équilibre ont été changés. En cela, la crise s'apparente bien à une opportunité pour transformer l'équilibre ancien du système et en rechercher un nouveau.

En définitive, le lien entre crise et opportunité semble admis. Néanmoins, l'analyse reste incomplète sans être confrontée à l'environnement incertain et subjectif de la crise et sans être questionnée par la subjectivité des décideurs. Pourtant, loin de remettre en question la nature opportune de la crise, le danger, l'incertitude, la subjectivité, l'a-rationalité sont autant de caractéristiques de la crise qui semblent la confirmer.

L'OPPORTUNITÉ FACE À LA CINÉTIQUE DE LA CRISE, OU L'OPPORTUNITÉ « LIMITÉE »

L'appréhension de la crise comme opportunité d'apprentissage personnel et systémique, est questionnée par l'augmentation des incertitudes. L'incertitude de la crise rend difficile l'identification des actions opportunes par les acteurs, qui sont contraints de développer des mécanismes de défense et oublient d'apprendre des crises. D'abord, « *l'apprentissage des individus souffre des routines de défense ancrées dans le fonctionnement des organisations et auxquelles avaient recours leurs membres pour éviter l'inconfort que peut susciter l'apprentissage* »¹⁴. Il n'est pas simple d'entreprendre un apprentissage en boucle triple et d'écarter certains acteurs du processus décisionnel. Le malaise et l'inconfort de certains acteurs face à un tel processus de recomposition, l'emportent souvent sur l'apprentissage. Ensuite, du fait de la rigidité cognitive des décideurs, « *l'afflux massif d'événements, d'informations et d'acteurs auxquels s'ajoutent les carences d'explication de l'événement, incitent les gestionnaires à vouloir simplifier la réalité pour avoir prise sur elle* »¹⁵. Le recours à l'analogie historique, la volonté d'établir des liens de causalité entre les événements, la discrimination des informations, réduisent la réalité de la crise et

(10) BOUMRAR Julie, « La crise : levier stratégique d'apprentissage organisationnel », art. cit., p. 23.

(11) DUFOR Jean-Louis, *Les crises internationales : de Pékin (1900) au Caucase (2008)*, Bruxelles, A.Versailles, 2009, p. 44.

(12) KERAMEDIAS Olivier, ROCHET Claude, « La crise comme stratégie de changement dans les organisations publiques », art. cit., p. 15.

(13) ROUX-DUFORT Christophe, *Gérer et décider en situation de crise*, Paris, Dunod, deuxième édition, 2003, p. 217.

(14) ROUX-DUFORT Christophe, *Gérer et décider en situation de crise*, op. cit., p. 223.

(15) Ibid., p. 223.

limitent son potentiel d'apprentissage. De plus, « dans la plupart des cas, la crise évoque une menace et une anxiété trop fortes pour donner la lucidité et l'énergie nécessaires aux dirigeants pour amorcer un quelconque apprentissage »¹⁶.

Rappelons que la crise entraîne un bouleversement : elle développe donc chez les décideurs stress et anxiété et impacte leurs représentations. La capacité des acteurs à développer une réponse lucide et rationnelle afin de saisir la crise comme une opportunité d'apprentissage, est sérieusement mise à mal. Aussi n'est-il pas rare que « sitôt l'événement passé, le mot d'ordre est l'oubli et le retour à la situation antérieure [...] Dans cet univers, l'idée même d'apprentissage sera en décalage complet avec la volonté d'oublier le plus rapidement possible »¹⁷. Face à l'incertitude, certains décideurs peuvent même choisir de normaliser une crise, en ayant recours à des formes de raisonnements normalisateurs, afin de revenir à une réalité qu'ils connaissent. « La normalisation contribue ainsi à la fois à restaurer une compréhension stable et partagée des événements, et à restreindre considérablement le potentiel d'apprentissage libéré par la crise »¹⁸. La crise reste dans l'esprit collectif une période « anormale », durant laquelle les acteurs prennent des décisions exceptionnelles en vue de la résoudre le plus rapidement possible. Ainsi, la crise ne doit pas être pensée comme une opportunité d'apprentissage « infaillible », celui-ci ne restant qu'incertain, mais davantage comme une opportunité d'apprentissage « limitée », conditionnée à la perception des acteurs.

L'appréhension de la crise comme opportunité de renouvellement, est également mise à mal : dans une étude considérable, Arjen Boin et Paul 't Hart analysent la confrontation entre la crise et l'opportunité de réorganisation systémique. Pour eux, « l'idée populaire selon laquelle lors d'une crise, il est facile de surmonter les obstacles de longue date pour réformer est non seulement naïve, mais aussi, logiquement, sans fondement »¹⁹. D'abord, lors de la

survenue de la crise, « la réforme n'est pas une priorité pour les dirigeants de la crise. Ils sont sous une énorme pression pour ramener les choses à la normale »²⁰. Ensuite, alors que la crise nécessite de rétablir l'efficacité des politiques et des institutions préexistantes, l'opportunité de réformer repose sur l'idée de repenser et recomposer ces politiques et institutions existantes. Or, en situation de crise, « lorsque les allégations au sujet de la responsabilité commencent à dominer le discours politique, les dirigeants sentent la nécessité politique de protéger les antécédents des politiques et des organisations dont ils sont tenus responsables »²¹.

Enfin, rien n'assure que la réorganisation soit positive à long terme. Edgar Morin quant à lui, a pensé le concept de *feed-back* qui caractérise des « circuits de rétroaction qui permettent d'assurer une régulation appropriée d'un système »²², mais il précise bien que ceux-ci ne sont pas forcément positifs. Ainsi, la cinétique de la crise, si elle crée les conditions favorables à une réorganisation du système et des acteurs, porte en elle-même les limites de cette réorganisation. Dès lors, la crise peut être appréhendée comme une opportunité « limitée » d'apprentissage et de renouvellement. L'opportunité est fonction des perceptions et représentations des acteurs, puisque c'est à eux qu'il appartient de saisir, ou non, l'opportunité d'apprentissage et de concevoir le renouvellement post-crise.

Au-delà de l'incertitude, la subjectivité des acteurs interroge également l'opportunité de la crise. Sans revenir sur les carences de la rationalité instrumentale en situation de crise²³, rappelons que le décideur se trouve placé dans un champ de possibles borné par un système de contraintes, dans lequel il ne pourra appréhender la crise comme une opportunité d'apprentissage et de renouvellement que partielle et limitée. « La rationalité est adaptative et relative : elle dépend étroitement du contexte du choix. Ce qui paraît rationnel en certaines circonstances ne l'est pas dans d'autres »²⁴. La rationalité dépend du contexte dans lequel est saisie l'opportunité. La saisie

« L'APPRÉHENSION DU CARACTÈRE OPPORTUN DE LA PRÉ-CRISE RENFORCE LA CAPACITÉ DES DÉCIDEURS À SAISIR DES « FENÊTRES D'OPPORTUNITÉ » PENDANT LA CRISE.

d'opportunité n'est pas rationnelle en soi, mais par rapport à la cinétique de la crise. Parallèlement à la rationalité, la saisie des opportunités est également soumise à la fonction d'utilité des décideurs. Les opportunités de la crise ne sont prises que dans l'intérêt des acteurs ou du système. Les opportunités d'apprentissage et de renouvellement ne seront saisies que si elles sont utiles pour le décideur ou le système. Aussi, même si la crise offre aussi une opportunité de recomposer les acteurs et le système, celle-ci peut ne pas être prise en compte puisque « les décideurs interprètent mal, ignorent ou font semblant d'ignorer les indications répétées d'un danger imminent ». Il en est ainsi de toutes les opportunités de la crise. Si elles ne sont pas jugées utiles par les unités de décision, elles ne seront pas saisies. Ainsi, l'opportunité est *de facto* limitée par la fonction d'utilité des décideurs et dépend nécessairement de leurs perceptions.

La subjectivité des acteurs peut aussi être contraire à celle de la crise. L'opportunité de la crise rejoint alors l'opportunisme des acteurs. En effet, les décideurs ne cherchent pas forcément à saisir l'opportunité de la crise pour satisfaire l'intérêt de l'organisation, mais à tirer profit de la crise afin de maximiser leurs intérêts propres. La crise permet d'abord aux acteurs d'améliorer leur image et de gagner en prestige. Ensuite, l'opportunisme de la crise peut être saisi par ceux qui « vivent » de la crise. Par exemple, il est largement entendu qu'une crise fait l'objet d'une grande couverture médiatique (unes d'articles, émissions de télévisions, éditions flashes, etc.), voire d'une surenchère médiatique favorables à la vente. Le danger, l'exceptionnel, l'inattendu, l'incertain, sont autant de caractéristiques de la crise qui font les « gros titres » et conditionnent souvent un chiffre d'affaire supérieur à la normale.

(16) Ibid., p. 224.

(17) GUILHOU Xavier, LAGADECK Patrick, « Les conditions de survenue des crises graves », in AMALBERTI René (dir.), *Conditions et mécanismes de production des défaillances, accidents et crises*, Grenoble, Publications de la MSH-Alpes, 2002, p. 200.

(18) ROUX-DUFORT Christophe, *Gérer et décider en situation de crise : outil de diagnostics, de prévention et de décision*, op. cit., p. 224.

(19) BOIN Arjen, 'T HART Paul, « Public leadership in times of crisis : Mission impossible ? », *Public Administration Review*, vol. 63, 2003, pp. 544-553, p. 549.

(20) Ibid., p. 550.

(21) Idem.

(22) PRIGOGINE Ilya, *L'Homme devant l'incertain*, Paris, Éditions Odile Jacob, 2001, p. 104.

(23) DE PILLOT DE COLIGNY Amaury, « L'étude de la rationalité de la prise de décision en situation de crise : le cas de l'affaire "Merah" de 2012 », Mémoire de recherche, Université Jean-Moulin-Lyon 3, Lyon, 2015, 108 pages.

(24) BUTTARD Anne, GADREAU Maryse, « D'une rationalité instrumentale à une rationalité interprétative de l'agent », Université de Bourgogne, 2008, p. 18.

Enfin, l'opportunisme de la crise peut être saisi par ceux qui désirent renforcer le pouvoir de certaines organisations.

Point paroxystique de cette étude, la crise peut même être recherchée dans le but de créer des opportunités. À ce titre, Jean-Louis Dufour dresse une typologie de crises « opportunistes » voulues par le décideur. Cette recherche de la crise pour saisir de nouvelles opportunités, existe également dans la vision téléologique du marxisme. A titre d'exemple, pour Randolph Starn et Pierre Gaudibert, dans une vision marxiste de l'Histoire, la crise est voulue par le capitalisme afin de rééquilibrer un système. Dans cette même optique, Hubert Brochier affirme : « *il n'est pas faux de dire que ce sont aujourd'hui les appareils gouvernementaux qui provoquent délibérément la crise, qui "mettent en crise" l'économie, comme un équipage "met en panne" un navire dans certaines circonstances critiques. Bien entendu, cette mise en crise ne résulte pas d'un malin vouloir des dirigeants, mais d'une réaction délibérée de leur part à une nouvelle configuration des variables économiques principales. La crise est donc à la fois subie et voulue* »²⁵.

Toutefois, il reste à préciser que, si opportunité et opportunisme ne s'accordent pas, ils ne s'excluent pas pour autant l'un l'autre. De plus, rien ne garantit aux acteurs que la crise provoquée leur apportera les gains escomptés. Même provoquée, les décideurs ne pourront pas la cerner « en-soi » et en saisir toutes les opportunités. Par conséquent, l'opportunité nous apparaît encore une fois comme étant limitée et profondément attachée aux perceptions des décideurs.

Pour conclure, si certains théoriciens perçoivent la crise comme un danger – à juste titre – dont l'une des caractéristiques serait, entre autres, l'opportunité, nous estimons au contraire que l'opportunité n'est pas une caractéristique de la crise mais bien sa forme même. Certes, reconnaître le caractère opportun d'une crise est déjà une réponse à une exigence scientifique. Après tout, la crise s'apparente à une opportunité permettant de renforcer

« **LORS D'UNE CRISE, LES DÉCIDEURS TRANSFORMENT LE SYSTÈME BEAUCOUP PLUS LIBREMENT QUE PAR UNE RÉFORME INTERVENANT DANS UNE PÉRIODE DITE DE « NORMALITÉ ».**

la résilience d'un système, d'apprendre suite aux défaillances personnelles et systémiques, d'interroger les modes de fonctionnement du système et les mécanismes cognitifs des décideurs, de penser le renouvellement, de réorganiser la décision, de rechercher un nouvel équilibre et de faire fructifier les « fenêtres d'opportunité » de la crise. Cependant, face à la présence d'incertitudes radicales et structurelles, à la difficile mise en œuvre de la réorganisation et de la réforme post-crise, à la reconsidération du renouvellement systémique, mais aussi face à la rationalité interprétative des décideurs, à leur fonction d'utilité, leur opportunisme, voire à leur recherche de la crise, il convient davantage d'appréhender la crise comme une opportunité « limitée » liée à la perception des acteurs.

Le traditionnel axiome apparentant simultanément la crise au « danger et à l'opportunité » est dépassé. Ou du moins est-il incomplet. Il ne s'agit pas ici d'une acrobatie sémantique, d'une sorte de pirouette rhétorique, mais bien au contraire d'un début de réponse épistémologique sur ce « qui fait crise ». L'opportunité doit être pensée au regard de la cinétique de la crise. Parallèlement, si l'opportunité est limitée, elle reste liée à la perception des acteurs. L'incertitude et le danger de la crise relèvent moins de la subjectivité des décideurs, non qu'ils échappent à leur prisme cognitif, mais parce qu'ils sont davantage « objectivement » constatables.

À l'inverse, l'opportunité est conditionnée – sans pour autant être déterminée – par les perceptions des acteurs, leurs représentations. En définitive, l'opportunité est fonction de la manière dont les acteurs conçoivent la crise et dont ils se conçoivent eux-mêmes dans la crise.

Saisir la crise comme opportunité sera alors moins lié au contexte, qu'à la volonté du décideur de la considérer comme telle. Ainsi, si nous ne choisissons pas la crise, c'est à nous de choisir comment l'appréhender pour en tirer le meilleur parti ■



Amaury DE PILLOT DE COLIGNY

Actuellement à l'Institut de préparation à l'administration générale (IPAG) de l'Université Paris 2 Panthéon-Assas, Amaury DE PILLOT DE COLIGNY a intégré l'Institut d'études des crises (IEC), mis en place à l'Université Jean Moulin Lyon 3, où il a également effectué un Master en Relations Internationales, Sécurité et Défense. Outre ses mémoires de recherche portant sur les cas des crises « Merah » et « Charlie Hebdo », il a publié des articles tels que « *Perceptions, décisions et rationalité dans la gestion des crises. Éléments de réflexion sur la rationalité interprétative dans le cas de l'affaire Merah* », Stratégique, n°109, 2015, pp.140-151, ou encore « *Qui est l'ennemi ? Approche polémologique* », Conseil Supérieur de la Formation et de la Recherche Stratégiques, 2015.

(25) BROCHIER Hubert, « Réalités et illusions dans la régulation étatique de l'activité économique. La crise comme nécessité et comme politique », *Communications*, vol. 25, 1976, pp. 73-85, p. 82.



CONTINUITÉ D'ACTIVITÉ

RETOUR SUR INVESTISSEMENT DU PLAN DE CONTINUITÉ D'ACTIVITÉ (PCA)

D'après Dennis Hoffman de RSA Security, société américaine de sécurité informatique : « La veille d'un incident, le ROI d'un système de sécurité est nul, le lendemain il est infini ... ». Ce constat nous laisse sur notre faim. Peut-on affiner le calcul du ROI entre ces deux cas extrêmes? Cette notion de ROI peut-elle vraiment être retenue compte tenu de l'aléa très fort? Il est difficile d'obtenir un calcul précis. Par contre on peut disposer d'éléments intéressants donnant une tendance forte des enjeux avec l'analyse des risques.

Le ROI établit le montant financier gagné ou perdu par rapport à la somme initialement investie dans un projet. En général, ce ratio s'exprime en pourcentage plutôt qu'en valeur. Il détermine le seuil de rentabilité d'un projet de PCA. Parfois, ce ROI s'exprime sous la forme d'une durée au bout de laquelle l'investissement initial se trouve remboursé par les gains réalisés.

Le débat se réduit-il à démontrer que le PCA présente la rentabilité d'une assurance (cotisation/gain lors de la survenue d'un incident) ou devons-nous ouvrir la discussion sur des avantages d'avoir mis en place un PCA, plus lisible de nos dirigeants ? C'est l'objet de notre réflexion.

Comme pour tout projet, le ROI d'un PCA doit être calculé avant sa mise en œuvre. Ce ROI détermine le montant financier gagné ou perdu par l'entreprise par rapport aux sommes investies dans le projet. Mais comment calculer un ROI d'un PCA ?

Déterminer les coûts initiaux et récurrents du projet ne pose guère de problèmes. Les coûts récurrents doivent prendre en compte la validation périodique du PCA. En revanche, établir les gains potentiels et avérés se montre plus compliqué.

Le premier gain potentiel découle du déclenchement du PCA suite à sinistre. Dans cette situation, l'étude de BIA (Business Impact Analysis) conduite auprès des métiers préalablement au lancement du projet PCA détermine les gains à attendre. Ces gains découlent de la limitation des impacts du sinistre sur l'activité. Le calcul se base alors sur une logique de couverture des risques en liaison avec leur probabilité de survenance. Un sinistre majeur se produit moins fréquemment que des sinistres mineurs partiels. L'investissement dans un PCA afin de faire face à un sinistre majeur se trouve aussi rentabilisé par l'utilisation de ce PCA pour réagir à des accidents moins spectaculaires, mais néanmoins potentiellement coûteux, et plus fréquents.

Mais le sinistre ne constitue pas le seul horizon de ROI du PCA. La mise en place d'un PCA produit d'autres gains, même en l'absence de sinistre :

- ✓ Gain de productivité liée à l'amélioration du fonctionnement de l'informatique due à la ré-urbanisation optimisée du Système d'Information,
- ✓ Ajustements des contrats de maintenance consécutifs à la mise en place d'un fonctionnement en mode redondant plus ou moins poussé,

.....

(1) Return on Investment

(*) Journaliste, romancier et dramaturge français (1858-1922). Collaborateur de l'Echo de Paris, du Gaulois et de l'Illustration, avant de devenir directeur du Figaro. (Académie française 1914).

- ✓ Gains dus à l'utilisation ponctuelle des moyens de secours pour d'autres usages, dont la maintenance nécessitant l'arrêt partiel ou total des moyens informatiques,
- ✓ Gains dus à l'utilisation ponctuelle des sites de repli lors des déménagements d'activité,
- ✓ Gains liés à une augmentation de parts de marché lorsque la sécurisation de l'activité de l'entreprise constitue un argument commercial,
- ✓ Réduction ou nonaugmentation des primes d'assurances du fait de la réduction des risques,
- ✓ Gains liés à une meilleure maîtrise des risques (calcul de fonds propres, taux des emprunts), pour le secteur Banque / Assurance.

L'argumentaire sur le ROI en matière de PCA (en tant que tel, donc juste envisagé dans la logique de reprise d'activité en cas d'incident) est difficilement suffisant. Il tombe court. Il faut l'enrichir, le diversifier, étendre les bénéfices du PCA au-delà de l'accident majeur. L'approche que nous proposons vise à montrer que le PCA constitue un projet catalyseur et porteur d'améliorations au sein d'une démarche de continuité d'activité au sens global.

La question qui se pose au final est bien de savoir si cette évaluation/ justification sert à montrer que l'on maîtrise son budget ? Ou bien démontrer que le projet PCA répond aux exigences du métier dans l'expression de ses contraintes en couverture de risques. Probablement un peu des deux ?

Nous cédonc donc à la tentation de clore par la phrase de Alfred CAPUS (*) : « *Tout s'explique, rien ne se justifie* ». La continuité n'échappe pas à l'argumentaire ■

LES AUTEURS

Cécile WEBER, *RPCA Groupe MAIF Présidente du CCA*
François TÊTE, *consultant Président d'honneur du CCA*



LES PROCHAINS ARTICLES

- ✓ *la validation du PCA par des exercices*
- ✓ *le maintien en condition opérationnelle des PCA*
- ✓ *le système de management de la continuité d'activité et la normalisation*



AGENDA DU 11/10 → 17/11

Le 11 octobre 2016

**1^{ère} édition du Festival
du Film Sécurité**

Centre des Arts
d'Enghien-les-Bains

Pour en savoir plus :
www.gsi-event.com/

Le 11 octobre 2016

**Journée d'échange du Cerema :
L'anticipation pour la gestion
de crise**

Amphi des 13-Vents,
Pôle d'activités d'Aix-en-Provence

Pour en savoir plus :
[CEREMA_Anticipation_pour_
GC.pdf](#)

Le 14 octobre 2016

Colloque organisé par l'INHESJ

**L'Europe de la sécurité
et de la justice :
quels enjeux pour la France ?**

Préfecture de Paris
et d'Ile-de-France, Paris 15^e

Du 18 au 21 octobre 2016

**Floodrisk : 3^{ème} Conférence
européenne sur la gestion
des risques d'inondation**

Centre de Congrès, Lyon

Pour en savoir plus :
floodrisk2016.net/

Le 18 octobre 2016

**Interventions à potentiel
traumatique :
quel retentissement
psychologique pour les
professionnels de l'urgence ?**

Amphi Rouvillois,
Ecole du Val de Grâce, Paris 5^e

Du 7 au 9 novembre 2016

**Expoprotection : le salon de la
prévention et de la gestion
des risques**

Pavillon 1, Porte de Versailles,
Paris 15^e

Pour en savoir plus :
www.expoprotection.com/

Le 9 novembre 2016

**Rencontres
des Acteurs publics**

École militaire, Paris

Pour en savoir plus
[http://www.acteurspublics.com/
rencontres](http://www.acteurspublics.com/rencontres)

Du 16 au 17 novembre 2016

**Irisés 9 : Forum d'Information
Risques Majeurs Education
et Sensibilisation**

ENSA, Nantes

Pour en savoir plus
www.forum-irises/

LIREC

✓ ABONNEZ-VOUS À NOTRE LETTRE



»»» www.inhesj.fr



DÉPARTEMENT RISQUES ET CRISES