LIREC

Lettre d'information sur les Risques et les Crises

N°71 - **JUIN 2024**

DOSSIER THÉMATIQUE

LA RÉSILIENCE PARTICIPATIVE : UN LEVIER ESSENTIEL DE GESTION DE CRISE

POINT DE VUE

L'anticipation en situation de crise
L'approche PANDA – *Partie 2*

RECHERCHE

Sanctum Labo-Crise
Actes du séminaire
du 28 septembre 2022 – Synthèse

IHEMI
INSTITUT
DES HAUTES ÉTUDES
DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

LIREC

n°71 JUIN 2024

IHEMI
INSTITUT
DES HAUTES ÉTUDES
DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

DÉPARTEMENT
ÉTUDES ET RECHERCHES

Le département Études et recherches de la direction de la recherche et de la prospective (DIREP), de l'Institut des hautes études du ministère de l'Intérieur (IHEMI) publie la Lettre d'information sur les Risques et les Crises – LIREC

Directeur de la publication :
Jean-Bernard BOBIN

Directeur de la rédaction :
Nacer LALAM

Rédactrice en chef :
Cheila DUARTE COLARDELLE

Conception graphique :
Service infographie, IHEMI

S'abonner gratuitement
Contactez-nous :
Inscription à la newsletter | IHEMI

Nous envoyer des informations concernant un événement, une manifestation ou une proposition d'article sur
lirec@ihemi.fr

Suivez nous et recommandez-nous

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'Etat.

ISSN 2265 – 464X

LICENCE OUVERTE
OPEN LICENCE

Photo de couverture :
© sawitreelyaon – adobestock

ÉDITORIAL

Jean-Bernard BOBIN
Directeur par intérim de l'IHEMI

Face à la pandémie de COVID-19, aux conflits armés qui secouent le globe, aux désastres majeurs et à l'urgence climatique grandissante, il apparaît clairement que les risques sont désormais étroitement interconnectés, engendrant des crises multi-sectorielles et systémiques.

Dans ce paysage complexe, la résilience se positionne comme un pilier fondamental, voire crucial, pour la prévention et l'atténuation des crises majeures. Boris Cyrulnik, éminent médecin, psychanalyste et psychiatre, définit la résilience comme « la capacité à prospérer, à vivre et à se développer malgré l'adversité ». Cette faculté de résilience est essentielle pour anticiper, s'adapter et surmonter les crises, en proposant des solutions innovantes et durables, permettant ainsi de rebondir et de se préparer aux défis futurs.

Dans cette optique, la 71e édition de la Lettre d'Information sur les Risques et Crises (LIREC) se consacre à l'exploration de voies vers une résilience participative, en mettant en lumière des initiatives locales qui œuvrent pour une action plus intégrée et collaborative. Nous y présenterons des projets territoriaux exemplaires et analyserons les moyens d'une préparation optimale face aux catastrophes. Plus précisément, nous examinerons comment la mobilisation des actions locales et la coopération entre toutes les parties prenantes d'un territoire contribuent efficacement à l'amélioration institutionnelle, à la réduction des inégalités, à l'innovation, et à la limitation des pertes socio-économiques et environnementales.

Cette démarche s'inscrit pleinement dans la vision de la LIREC qui, depuis ses débuts, vise à apporter un éclairage enrichi et multidisciplinaire sur la gestion globale des risques et des crises. Elle ambitionne également de fournir des outils pour comprendre et contrer les menaces actuelles.

Je saisis cette opportunité pour souligner l'importance vitale d'une collaboration étroite et soutenue entre tous les acteurs, publics et privés, afin de développer collectivement de nouvelles synergies et stratégies de résilience, prêtes à affronter les nombreux défis qui nous attendent.

Je vous souhaite une lecture instructive !

2
BRÈVES

4
SONDAGE

42
POINT DE VUE

L'anticipation en situation de crise
L'approche PANDA – *Partie 2*
Marc VOIRIN, Bertrand ROBERT

53
RECHERCHE

Sanctum Labo-Crise
Actes du séminaire du 28 septembre 2022

Synthèse
Jules ONANA, Christophe POLAERT

58
AGENDA

5
DOSSIER THÉMATIQUE

LA RÉSILIENCE PARTICIPATIVE :
UN LEVIER ESSENTIEL DE GESTION DE CRISE

6 La stratégie nationale de résilience (SNR), composante de résilience de la nation face à des événements de toute nature
SGDSN

11 La réserve citoyenne métropolitaine : engagement citoyen au service de la résilience territoriale
Sébastien LAVIGNE

16 Le processus d'amélioration de la résilience territoriale comme préparation aux crises
Céline PERHERIN, Arnaud GANAYE

20 Le modèle de défense finlandais, approche globale concernant chaque citoyen finlandais
Claire BERTAUX

26 Recherche européenne sur la résilience sociétale face aux catastrophes
Philippe QUEVAUVILLIER

33 La cellule de crise : un outil d'hypercoordination au cœur de la résilience des organisations
Guillaume DELATOUR, Paul-Henri RICHARD, Michael BABIN

38 Renforcer la résilience de la société française face à la manipulation de l'information et aux ingérences étrangères : pour une approche globale
David COLON

BRÈVES

Figure 1 – Les 10 risques majeurs, à court et moyen terme
(source : World Economic Forum, Global Risks Perception Survey 2023-2024)

Alors que les conditions météorologiques extrêmes ont été identifiées comme le risque le plus important en 2024, la désinformation et la mésinformation sont arrivées en deuxième position et se sont révélées être le risque mondial le plus grave au cours des deux prochaines années. Cela pourrait constituer une menace importante car des milliards de personnes voteront lors de la plus grande année électorale de l'histoire. Les changements de gouvernement potentiels pourraient faire basculer de manière décisive l'équilibre géopolitique : Cinq élections qui façonneront l'UE en 2024, la plus grande année électorale de l'histoire | Euronews

Sur un horizon de 10 ans, les risques environnementaux, tels que la perte de biodiversité et les changements critiques des systèmes terrestres, occupent la première place, suivis de près par la désinformation et les conséquences négatives de l'intelligence artificielle.

Cette étude, menée par le Forum économique mondial en collaboration avec le groupe Zurich Insurance, a interrogé en septembre 2023 plus de 1 400 experts mondiaux des risques, décideurs politiques et leaders de l'industrie sur leurs plus grandes préoccupations à l'échelle mondiale.

Pour en savoir plus : https://www3.weforum.org/docs/WEF_The_Global_Risks_Report_2024.pdf

Figure 2 – Journée Nationale de la Résilience
(source : ministère de l'Intérieur et des Outre-mer)

La Journée Nationale de la Résilience (JNR), portée par le gouvernement, a pour but de promouvoir la sensibilisation aux risques et à la résilience auprès de tous les publics. Son objectif est de garantir que chaque citoyen soit conscient des principaux dangers qui l'entourent, comprenne les comportements de prévention à adopter, ainsi que les procédures d'alerte en cas d'urgence.

Dans cette optique, un appel à projets ouvert à toutes les entités (entreprises, collectivités territoriales, associations, services de l'État, établissements scolaires, particuliers…) a été lancé le 30 janvier 2024. Il offre à chacun la possibilité de soumettre des initiatives de sensibilisation adaptées aux différents publics et aux spécificités territoriales, et d'obtenir le label «JNR» pour promouvoir leur projet.

Cette troisième édition de la JNR sera observée tout au long de l'année, culminant le 13 octobre, en harmonie avec la Journée internationale pour la réduction des risques de catastrophes, organisée par les Nations Unies.

Pour en savoir plus : https://www.interieur.gouv.fr/Le-ministere/Securite-civile/Tous-resilients-face-aux-risques/?nomobredirect=true

LIREC

Lettre d'information sur les Risques et les Crises

Nous avons le privilège de vous compter parmi les lecteurs de la LIREC. Dans le cadre de notre processus d'amélioration de notre offre éditoriale, votre avis nous est précieux. Nous vous serions reconnaissants de bien vouloir répondre à ces six questions *(temps estimé : 2 min)*.

Merci d'avance !

Sondage LIREC

DOSSIER THÉMATIQUE

LA RÉSILIENCE PARTICIPATIVE : UN LEVIER ESSENTIEL DE GESTION DE CRISE

© sawitreelyaon – adobestock

La stratégie nationale de résilience (SNR), composante de résilience de la nation face à des événements de toute nature *

Le SGDSN pilote la stratégie nationale de résilience (SNR [1]) en associant tous les partenaires. La SNR a été présentée en avril 2022, elle est désormais suivie par le comité interministériel de la résilience nationale (CIRN) sous la présidence du directeur de cabinet du Premier ministre.

Selon le code de la défense[2] « *la stratégie de sécurité nationale a pour objet d'identifier l'ensemble des menaces et des risques susceptibles d'affecter la vie de la Nation, notamment en ce qui concerne la protection de la population, l'intégrité du territoire et la permanence des institutions de la République, et de déterminer les réponses que les pouvoirs publics doivent y apporter* ».

Dans le domaine de la défense et de la sécurité nationale, la notion de résilience est définie dans le Livre blanc[3] de 2008 comme *« la volonté et la capacité d'un pays, de la société et des pouvoirs publics à résister aux conséquences d'une agression ou d'une catastrophe majeure, puis à rétablir rapidement leur capacité de fonctionner normalement, ou à tout le moins dans un mode socialement acceptable. Elle concerne non seulement les pouvoirs publics, mais encore les acteurs économiques et la société civile tout entière* ».

En 2013, la notion est intégrée à la stratégie de défense et de sécurité nationale[4], laquelle « doit permettre une meilleure orchestration et une plus grande cohérence dans la mobilisation de tous les acteurs concernés pour bâtir la résilience de la Nation ». Elle est réaffirmée dans l'Actualisation stratégique[5] 2021 qui indique : « *la mise en œuvre d'une fonction stratégique «protection-résilience » s'affirme désormais comme indispensable.*

Les fondements de notre politique de défense garantissent, ou du moins ont comme objectif unique et principal de garantir, l'indépendance, la souveraineté, la protection de notre territoire et de nos populations, en métropole, dans les DROM-COM et à l'étranger. La résilience participe d'un continuum entre la sécurité nationale et la défense incluant la préservation de nos intérêts stratégiques.

Au niveau international et européen, la résilience s'intègre aux principales stratégies de défense et de sécurité.

A L'OTAN, LA NOTION DE RÉSILIENCE APPRÉHENDÉE DEPUIS LE SOMMET DE VARSOVIE DE 2016 ET AFFERMIE EN 2021

Le sommet de Varsovie a inscrit plus avant la notion de résilience dans la stratégie de l'Alliance, notamment au paragraphe 73 de la déclaration finale. Cet engagement a été renforcé par une nouvelle déclaration à l'occasion du sommet de Bruxelles en 2021. Le comité des plans d'urgence dans le domaine civil (CEPC) – devenu le comité de la résilience en 2023 – est le principal organe consultatif de l'OTAN pour la protection des populations civiles et l'utilisation des ressources civiles à l'appui des objectifs de l'organisation.

Le CEPC a établi sept exigences de base en matière de résilience, que chaque allié doit être en mesure de garantir : continuité de l'action gouvernementale et des services critiques ; résilience de l'approvisionnement énergétique ; mouvement incontrôlé de populations ; résilience des ressources alimentaires et de l'eau ; gestion de nombreuses victimes ; résilience des systèmes des télécommunications ; résilience des transports.

L'UE S'EST ENGAGÉE À DÉVELOPPER LA RÉSILIENCE DANS L'ENSEMBLE DE SES POLITIQUES PUBLIQUES

Le rapport de prospective stratégique[6] 2020 de la Commission

.....

(*) Cet article est issu d'un travail interministériel conduit par le Secrétariat général de la Défense et de la Sécurité nationale (SGDSN)

(1) Stratégie nationale de résilience (SNR), 22 avril 2022, site du SGDSN, Développer et structurer la capacité de résilience de la Nation face à des événements de toute nature | SGDSN

(2) Stratégie de sécurité nationale (article L 1111-1 du code de la défense) Article L1111-1 - Code de la défense - Légifrance (legifrance.gouv.fr)

(3) Livre blanc de la défense et de la sécurité nationale, 17 juin 2008, Edition de la Documentation française/Odile Jacob

(4) Stratégie de défense et sécurité nationale, 29 avril 2013, édition de la DILA, Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale 2013 | vie-publique.fr

(5) Revue stratégique du 21 janvier 2021, Actualisation stratégique et revue stratégique 2017 | ministère des Armées (defense.gouv.fr)

(6) Rapport de prospective stratégique européenne 2020, Prospective stratégique - Commission européenne (europa.eu)

européenne fait de la résilience, son thème central, en précisant que la notion est devenue son « *nouveau point de référence pour l'élaboration des politiques de l'UE dans le cadre de la crise de la COVID-19 »*. *Pour l'UE, la résilience est l'aptitude, non seulement à faire face à des défis et à les relever mais aussi à se soumettre à des transitions de manière durable, équitable et démocratique*.

Le Conseil européen des 21 et 22 octobre 2021 a rappelé que, sur la base des expériences tirées de la crise de la COVID-19, la résilience et la préparation horizontale de l'UE face aux crises doivent être renforcées et qu'il importe de renforcer la préparation et la réaction de l'Union européenne face aux crises dans une approche « tous risques ».

La proposition de directive sur la Résilience des entités critiques[7] (REC) a pour objet d'imposer aux États membres l'obligation d'adopter certaines mesures afin d'assurer la fourniture dans le marché intérieur de services essentiels. Elle vise à renforcer la résilience des opérateurs (dénommés entités critiques) face à une série de risques naturels ou d'origine humaine, intentionnels ou accidentels, et à préserver la sécurité nationale.

La Commission européenne a présenté, le 16 septembre 2021, une communication et une décision interne décrivant les missions, la gouvernance et le financement de la future Autorité européenne de préparation et de réaction (HERA[8]) en cas d'urgence sanitaire ainsi qu'une proposition de règlement sur la gestion des contremesures médicales en situation d'urgences sanitaires, qui représente le volet « crise » de l'Autorité. L'Autorité dispose d'un budget de 6 milliards d'euros pour six ans.

La boîte à outils s'appuierait sur les outils déjà existants (task forces StratCom, Réseau d'alerte rapide sur les manipulations de l'information). Par ailleurs, le groupe de travail du Conseil de l'UE sur l'amélioration de la résilience et la lutte contre les menaces hybrides (ERCHT) est en train de mettre sur pied un mécanisme de réponse aux menaces hybrides, dont les manipulations de l'information.

Alors que la directive NIS[9] laissait aux États membres le soin d'identifier les opérateurs de services essentiels (OSE), la révision[10] proposée par la Commission européenne a élargi le périmètre, en instituant deux types d'opérateurs – les opérateurs essentiels et les opérateurs importants - identifiés sur la base des secteurs visés en annexe et en fonction de leur taille (principe d'exclusion les TPE/PME). Ces opérateurs devront sécuriser l'ensemble de leurs réseaux, et non plus uniquement les systèmes d'informations jugés essentiels.

La stratégie française dans le domaine de la résilience servira d'une part, à mieux préparer la France aux chocs futurs et d'autre part, à établir son positionnement dans les instances internationales et européennes. Elle s'avère donc un levier pour promouvoir notre modèle national de résilience tout en s'inspirant de certains aspects des travaux européens ou des bonnes pratiques déjà mises en œuvre dans d'autres Etats et contribuera aux progrès communs avec des alliés.

LA RÉSILIENCE S'IMPOSE ÉGALEMENT COMME UN AXE D'EFFORT CHEZ NOS PARTENAIRES CLÉS

La comparaison avec des partenaires et alliés permet de mieux cerner le large spectre de ce que les Etats entendent par « résilience ». Sans doute, la pandémie a-t-elle accéléré ou renforcé l'importance de cette notion, notamment à travers la coopération entre les secteurs privés et publics.

Bien que les exemples de politiques de renforcement de la résilience soient fortement imprégnés de culture nationale et ne soient qu'imparfaitement reproductibles d'un environnement social et politique à l'autre, ils soulignent l'importance de cet axe d'effort chez nos partenaires clés, y compris en dehors du cadre européen ou atlantique.

Dans les pays nordiques, le concept de « défense totale » (*Total Defense)* combine et exploite l'intégralité des ressources militaires et civiles de la société, afin de prévenir et de gérer une crise, un conflit armé ou une guerre. Cet héritage de la guerre froide s'est affermi en raison de la menace terroriste – y compris endogène – et de la dégradation des conditions de sécurité régionale.

En Asie, Singapour est un autre modèle. L'adoption du concept de défense totale en 1984 s'est imposée en raison d'un contexte historique et géopolitique très particulier – une cité-État sans profondeur stratégique, une forte dépendance du pays au commerce extérieur et une société dotée d'une Stratégie nationale de résilience plurielle.

Au Proche-Orient, la situation géopolitique d'Israël l'a amené à développer une politique de résilience robuste et opérationnelle. Les autorités préparent les esprits et les populations au spectre d'un conflit ouvert, ce qui se traduit dans la réalité par des exercices pratiques. Institutionnellement, il existe un commandement chargé de cette mission : le Home Front Command (HFC), qui joue un rôle

. . . . .

(7) Directive sur la Résilience des entités critiques (REC), 2022/2557 du 14 décembre 2022, Directive - 2022/2557 - EN - EUR-Lex (europa.eu)

(8) Health Emergency Preparedness and Response Authority.

(9) Directive sur la cybersécurité des réseaux et des systèmes d'information (NIS) 2016/1148 du 6 juillet 2016 Directive - 2016/1148 - EN - EUR-Lex (europa.eu)

(10) Directive sur la cybersécurité des réseaux et des systèmes d'information (NIS2) 2022/2555 du 27 décembre 2022, Directive (UE) 2022/2555 du Parlement européen et du Conseil… (europa.eu)

analogue à celui que jouerait la sécurité civile en France.

Enfin, la déclaration publiée conjointement par la France et les Etats-Unis lors du dernier sommet du G20, le 29 octobre 2021, mentionne que les deux pays œuvreront au renforcement de la santé mondiale et de la sécurité sanitaire, en s'efforçant de mettre un terme à la pandémie de COVID-19 et de développer leur résilience face aux pandémies futures.

***

Les crises successives ont mis en lumière le besoin d'approfondir la résilience des secteurs publics et privés sur l'ensemble du territoire. Le besoin d'affermir le concept de résilience tant dans le secteur public que dans le secteur privé est nécessaire notamment dans les domaines suivants :

- meilleure compréhension des menaces et des risques par les citoyens, qui sont les acteurs directs de la résilience de la Nation et adaptation de leurs réflexes et de leurs attitudes en conséquence ;

- autonomie stratégique dans le domaine des capacités critiques ;

- continuité d'activité de l'Etat et des services « essentiels », qui dépassent le cadre de la sécurité des activités d'importance vitale (SAIV) ;

- lutte contre toute forme d'ingérence étrangère susceptible de nuire à la cohésion nationale et/ou à la coopération avec nos alliés ;

- capacité de l'Etat et de la société à faire face à des crises longues et/ou impactant significativement notre fonctionnement et notre mode de vie ;

- attention portée aux phénomènes indirects des crises : pillages, hausses des violences, conflits sociaux, pollution, déchets, relocalisation de populations, etc.

Plusieurs rapports publics développent le concept de résilience par secteurs stratégiques (dont celui de la mission d'information sur la résilience nationale[11], en février 2022). Par ailleurs, l'actualisation de la revue stratégique de 2017, la stratégie de résilience des armées, directions et services du ministère des armées (publiées en janvier 2021) ou la loi[12] portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience (février 2021) face à ses effets participent de cette démarche de montée en puissance.

La crise de la Covid-19 en a été une nouvelle illustration, en particulier lors du premier confinement. Cette crise a également montré l'importance des synergies entre l'Etat et les collectivités territoriales en cas de crise de sécurité nationale, notamment au travers du « binôme préfet-maire » et des complémentarités entre leurs moyens respectifs.

La stratégie nationale de résilience (SNR) porte à terme l'ambition de conforter l'aptitude de la France à supporter les atteintes de toute nature à la vie normale du pays. Elle embrasse les domaines des forces morales individuelles et collectives, des structures, des ressources et des méthodes.

Quatre axes de réflexion permettant de développer la SNR :

1/ La prévention des crises

La résilience suppose la capacité à comprendre le monde qui nous entoure, sa complexité, les dynamiques qui le fragilisent et les crises qui le traversent. L'anticipation doit permettre d'oser des impensés afin de se prémunir de ruptures stratégiques. La mise à jour des grands documents stratégiques (Livre blanc, Revue stratégique…) et l'écriture des stratégies sectorielles favorisent l'essor d'une culture commune de l'anticipation et permettent de répondre aux défis actuels et futurs. Il conviendra notamment à ce titre d'évaluer les répercussions territoriales à long terme du retour de la guerre en Europe. Une fois les risques et menaces identifiés, la première des mesures de prévention des crises est celle qui permet d'éviter leur survenance, pour ne pas avoir à en subir les conséquences, ce qui milite pour le développement de capacités à détecter les signaux faibles et d'alerte avancée, ceci concerne tant les modalités de veille (cf. actions de Viginum pour la désinformation ou de Météo-France pour le climat) que de réponse (plans de continuité, exercices de préparation) et d'alerte (SNA, FR-Alert).

2/La préparation à la survenance des crises

Outre toute considération matérielle, la préparation à la survenance des crises relève d'abord d'une dimension humaine. Ainsi, la formation intellectuelle et le renforcement moral des citoyens y tiennent-ils une place prépondérante, car l'appareil d'Etat le plus solide ne résisterait pas à un effondrement moral de la population, qui demeure le centre de gravité de la Nation lors d'une crise sévère. Cela passe par une prise de conscience collective de la nécessité de préparer ceux qui la composent et par l'acquisition d'une culture commune de la gestion de crise. Chaque citoyen est donc acteur de la résilience de la Nation. Des actions comme la Journée nationale de la résilience, l'améliorations des systèmes de réserves nationales et locales, l'évolution des programmes de l'Éducation nationale ou le SNU sont des réponses concrètes à ce besoin.

3/ La réponse aux situations de crises

L'amélioration des réponses en cas de crise s'est traduite par une refonte de la planification afin

. . . . .

(11) Assemblée nationale, Rapport 5119 de la mission d'information sur la résilience nationale, 22 février 2022 Rapport d'information n°5119 - 15e législature - Assemblée nationale (assemblee-nationale.fr)

(12) Loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience, 2021-1104 du 22 août 2021 LOI n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (1) - Légifrance (legifrance.gouv.fr)

d'adapter les scénarii, de proposer un catalogue de mesures directement opérationnelles en facilitant l'accès aux fiches-actions des différents plans de secours, et de développer la cohésion des équipes qui en sont chargées. Les enseignements tirés des récentes crises incitent aussi à réviser la doctrine d›organisation de la gestion de crise gouvernementale et sa déclinaison territoriale. Les dispositifs d'anticipation à court terme et la communication stratégique pendant la crise pourront également utilement être consolidés.

4/ Conseil et retour d'expérience

La généralisation des pratiques de retours d'expérience (RETEX) et de comparaisons internationales permet de nourrir la réflexion et de favoriser le partage d'expérience entre Etats ou entités soumis aux mêmes crises. L'objectif est de parvenir à un processus d'amélioration continue de la gestion globale des crises. Toutes les expertises doivent pouvoir être mobilisées au profit des directeurs de cellule de crise afin de conserver cette expertise dans la durée et d'impliquer le plus grand nombre de talents face à l'urgence. L'ensemble des acteurs concernés doivent être associés progressivement à la stratégie nationale de résilience.

Renforcer la résilience nationale conduit nécessairement à associer progressivement l'ensemble des acteurs clés de la Nation : services de l'Etat, collectivités territoriales, opérateurs économiques (dont ceux présents dans les dispositifs de protection particuliers), la société civile et plus généralement, la population qui in fine demeure le maillon essentiel de la résilience collective.

Une démarche de résilience s'appuie notamment sur une évaluation des risques et des menaces. A ce stade, la planification ne repose pas stricto sensu sur un document unique d'évaluation générale de la menace mais sur des évaluations sectorielles réalisées selon la répartition des responsabilités prévues par le Code de la défense, qu'il convient de renforcer. La transformation numérique s'avère également un levier transverse pour l'ensemble des acteurs de la stratégie nationale de résilience. Les capacités connectées et « info valorisées » auront demain, en effet, une place croissante dans la prévention et la réponse aux crises. Il s'agit d'envisager, par cette transformation, une contribution à la résilience par la donnée. Cela suppose, pour en faciliter l'acceptabilité sociale, une robustesse aux cyber-attaques et une conformité à la législation « informatique et libertés » ainsi qu'au règlement général de protection des données.

La stratégie nationale de résilience vise à mettre en cohérence l'ensemble des actions publiques déjà mises en œuvre et à identifier les nouvelles actions à mener. Elle vise donc les objectifs suivants :

1. Disposer d'une vision synthétique des actions concourant à la résilience dans le domaine de la défense et de la sécurité nationale ;

2. Déterminer, après concertation interministérielle, les objectifs recherchés et les indicateurs associés qui auront été conçus dès l'élaboration de la stratégie nationale de résilience pour permettre une vision partagée de la notion de résilience ;

3. Assurer une meilleure visibilité des politiques publiques participant au renforcement de la résilience nationale en rationalisant la communication publique.

Le développement d'une SNR ne constitue donc pas un nouveau plan gouvernemental mais une démarche pragmatique et concrète qui ne vise cependant pas à être exhaustive. Comme nous l'avons mentionné plus haut, , la notion de résilience traverse de nombreuses politiques publiques qui n'interviennent pas exclusivement dans le champ de la défense et de la sécurité nationale. Il convient d'identifier une liste d'actions concrètes et atteignables dans un pas de temps réaliste, quitte à intégrer dans la mise à jour annuelle certaines actions nouvelles. Lors des comités interministériels de la résilience nationale, le directeur de cabinet du Premier ministre a ainsi souhaité élargir les réflexions aux collectivités territoriales et aux entreprises qui ont un rôle essentiel face aux crises, tant par leurs moyens humains que matériels (locaux, stocks par exemple).

Un rapport annuel, sur l'évolution des politiques publiques contribuant à la résilience de la Nation, serait remis aux hautes autorités ■

LES TROIS OBJECTIFS STRATEGIQUES POUR LA RESILIENCE DE LA NATION

A. Préparer en profondeur l'Etat aux crises

1. Accroître les analyses de risques et l'identification des vulnérabilités sectorielles (développer l'anticipation stratégique et opérationnelle, renforcer l'analyse des dépendances stratégiques) ;
2. Disposer de plans de continuité d'activité à jour et opérationnels pour garantir le fonctionnement des services publics ;
3. Renforcer la planification de crise dans une approche « tous risques » (refonte de la planification de sécurité nationale, renforcement des plans territoriaux) ;
4. Développer les politiques d'exercices à tout niveau (international, interministériel, intersectoriel) ;
5. Durcir les fonctions dédiées au soutien des opérations (logistique, juridique, réseaux, budgétaire) ;
6. S'assurer de la protection des infrastructures et des informations les plus sensibles (sécurité des activités d'importance vitale, cyberdéfense, protection du secret de la défense nationale, protection du patrimoine scientifique et technique).

B. Développer les ressources humaines et les capacités matérielles pour faire face

7. Disposer d'un vivier suffisant de personnels formés à la gestion de crise (formation des agents publics et des cabinets ; mobilisation des réserves ; renforcement des SHFDS et des préfectures services déconcentrés) ;
8. Affermir la préparation de la population à la crise (culture et kits de résilience, premiers secours, culture de la cybersécurité, réflexes attentats, connaissance des numéros d'urgence, sirènes) ;
9. Développer les réserves et les stocks stratégiques (sanitaires, énergétiques, alimentaire, fiduciaire, premières nécessités) ;
10. Réaliser les investissements nécessaires en mobilisant l'ensemble des financements accessibles (programmation budgétaire pluriannuelle, contrats capacitaires interministériels, mobilisation des fonds européens) ;
11. Favoriser l'innovation (recherche scientifique et technologique, technologies de sécurité, outils numériques dédiés à la crise).

C. Adapter la communication publique aux enjeux de la résilience

12. Sensibiliser le grand public aux risques et menaces (rationaliser la communication publique en créant un portail d'accès unique aux ressources utiles et en prévoyant leur visibilité sur les réseaux sociaux, développer la formation continue, assurer une meilleure visibilité des MOOC disponibles) ;
13. Proposer une communication de crise la plus efficace possible ;
14. Assurer le portage de la SNR auprès de nos principaux partenaires ;
15. Coordonner et structurer la communication de crise à tous les niveaux.

RÉFÉRENCES DES TEXTES CITÉS DANS L'ARTICLE

1. Stratégie nationale de résilience (SNR), 22 avril 2022, site du SGDSN, Développer et structurer la capacité de résilience de la Nation face à des événements de toute nature | SGDSN
2. Stratégie de sécurité nationale (article L 1111-1 du code de la défense) Article L1111-1 - Code de la défense - Légifrance (legifrance.gouv.fr)
3. Livre blanc de la défense et de la sécurité nationale, 17 juin 2008, Edition de la Documentation française/Odile Jacob
4. Stratégie de défense et sécurité nationale, 29 avril 2013, édition de la DILA, Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale 2013 | vie-publique.fr
5. Revue stratégique du 21 janvier 2021, Actualisation stratégique et revue stratégique 2017 | Ministère des Armées (defense.gouv.fr)
6. Rapport de prospective stratégique européenne 2020, Prospective stratégique - Commission européenne (europa.eu)
7. Directive sur la Résilience des entités critiques (REC), 2022/2557 du 14 décembre 2022, Directive - 2022/2557 - EN - EUR-Lex (europa.eu)
8. Directive sur la cybersécurité des réseaux et des systèmes d'information (NIS) 2016/1148 du 6 juillet 2016 Directive - 2016/1148 - EN - EUR-Lex (europa.eu)
9. Directive sur la cybersécurité des réseaux et des systèmes d'information (NIS2) 2022/2555 du 27 décembre 2022, Directive (UE) 2022/2555 du Parlement européen et du Conseil... (europa.eu)
10. Assemblée nationale, Rapport 5119 de la mission d'information sur la résilience nationale, 22 février 2022 Rapport d'information n°5119 - 15e législature - Assemblée nationale (assemblee-nationale.fr)
11. Loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience, 2021-1104 du 22 août 2021 LOI n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (1) - Légifrance (legifrance.gouv.fr)

La réserve citoyenne métropolitaine : engagement citoyen au service de la résilience territoriale

Sébastien LAVIGNE

À PROPOS DE L'AUTEUR

Sébastien LAVIGNE

Sébastien Lavigne est responsable du service Gestion des risques et crises à Bordeaux Métropole. Il y est chargé de l'interface dans le domaine de la préparation et de la gestion de crise avec l'ensemble des directions de l'établissement. Le service dont il a la responsabilité coordonne le dispositif d'astreinte et sa montée en puissance. Il assure la fonction de conseil et d'appui auprès de la direction générale lors des situations de crise ou d'évènements particuliers.

Il met en œuvre également la politique de Bordeaux Métropole en matière de planification opérationnelle que ce soit selon le plan intercommunal de sauvegarde ou la démarche d'actualisation et d'harmonisation des plans communaux de sauvegarde des vingt-huit communes qui composent cet établissement public de coopération intercommunale. À ce titre, le service Gestion des risques et crises pilote de nombreux exercices de crise.

Le service Gestion des risques et crises a en charge la préparation et la coordination des grands évènements dans le domaine de la sécurité civile pour la ville de Bordeaux et pour Bordeaux Métropole.

Sébastien Lavigne pilote depuis 2023 le dispositif de la réserve citoyenne métropolitaine.

Il intervient régulièrement auprès du Centre national de la fonction publique (CNFPT) ainsi que dans le domaine universitaire pour transmettre son expérience en qualité de responsable risques et crises.

Il a été auditeur de la 8e session nationale « Management stratégique de la crise » de l'IHEMI.

À l'heure où beaucoup espèrent que la participation citoyenne permettra de surmonter la crise démocratique et plus particulièrement la défiance d'une large partie de la population envers les élus, il est intéressant de s'interroger sur la manière dont les acteurs publics s'emparent de l'aspiration à la participation d'une partie des citoyens lorsqu'il s'agit de faire face aux situations d'urgence ou de crise qui touchent désormais notre pays de manière quasi continue. S'il peut être parfois reproché aux démarches de démocratie participative leur faible influence sur les décisions publiques, la capacité d'un territoire à coordonner et à valoriser cette dynamique citoyenne qui ne demande qu'à s'exprimer est une réponse permettant de lutter contre la fragilisation du pacte social et politique.

Premier dispositif à cet échelon en France, la réserve citoyenne métropolitaine de Bordeaux Métropole se veut être un espace d'engagement novateur pour les citoyens. Il a l'ambition d'être un des leviers de la stratégie de résilience territoriale de Bordeaux Métropole en s'intégrant au plan intercommunal de sauvegarde.

MISE EN ACTION DÉCLENCHÉE PAR DES CIRCONSTANCES INÉDITES…

Entre le 17 et le 19 juin 2022, pour la première fois depuis la mise en place des dispositifs de vigilance météorologique, la Gironde est placée en niveau rouge « canicule ». Le 20 juin en début de soirée, un violent orage de grêle frappe l'ouest de la métropole bordelaise. Les communes de Saint-Médard-en-Jalles et du Taillan-Médoc, particulièrement touchées, ont besoin à elles seules de plus de 1 500 interventions des pompiers.

La Gironde est le premier département français en nombre annuel de départs de feu. Les incendies successifs qui ont touché la forêt girondine entre le 12 juillet et le 18 septembre 2022 resteront dans les mémoires : 30 000 hectares de forêt détruits, les flancs de la dune du Pilat ravagés par les flammes, près de 50 000 personnes évacuées…

Face à ces évènements inédits dont la succession nous pousse à nous

interroger, Bordeaux Métropole a souhaité profiter de la récente évolution réglementaire introduite par la loi du 25 novembre 2021, dite loi Matras[1], dont le décret d'application[2], paru le 20 juin 2022, offre désormais la possibilité aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de créer des réserves de sécurité civile ; dispositif jusqu'alors réservé aux communes par la loi de modernisation de la sécurité civile de 2004, dite loi MOSC. Si ces réserves communales sont fréquentes dans le grand Sud-Est de la France avec pour certaines des organisations très structurées, à l'image de la réserve de Nice, force est de constater que près de vingt ans après l'adoption de la loi MOSC, leur développement sur le territoire national reste modeste. Le territoire de Bordeaux Métropole n'échappe pas à ce constat. Une seule des vingt-huit communes qui la composent est dotée d'une réserve, cette dernière regroupant une dizaine de réservistes depuis 2023.

En effet, l'obligation des communes à porter bien souvent seule l'animation, la formation, le maintien opérationnel et leur pilotage est sans doute un frein à leur développement.

La décision de Bordeaux Métropole en date du 31 mars 2023, qui a fait l'objet d'un très large consensus, de créer une réserve citoyenne ne concurrence donc pas des volontés communales en la matière. En outre, cette initiative fait de Bordeaux Métropole la première métropole française à s'engager dans cette démarche.

Il est intéressant de souligner combien l'émotion, la perception intime des conséquences de cet été 2022 a accéléré le processus de décision à l'origine de la création de la réserve citoyenne. Ces circonstances ont conduit également à la désignation de la mission « risques climatiques et résilience », chargée d'articuler et de mettre en cohérence l'ensemble des politiques publiques de l'établissement autour des enjeux d'adaptation, de prévention et de prospective face aux grands défis posés par le changement climatique sur le territoire.

VOUS AVEZ DIT « CITOYENNE » ?

La citoyenneté, qui lie par définition un individu à un pays ou une communauté, confère à ses membres un sentiment d'appartenance. En permettant l'expression d'une citoyenneté « active » à l'échelon de son territoire, Bordeaux Métropole offre un espace d'engagement à la fois unique et inédit.

Territoires souvent pointés du doigt pour leurs externalités négatives (concentration des services et des activités, étalements urbains, envolée des prix du foncier et des logements, difficultés d'accès…), les métropoles tâchent de se renouveler en intégrant aujourd'hui les enjeux liés au changement climatique et les défis imposés par les transitions écologiques et énergétiques. Bordeaux Métropole, grâce à ce dispositif citoyen, permet d'une certaine manière de « faire territoire » autrement.

Il est à ce titre particulièrement éclairant d'analyser les motivations des trois cents premiers candidats, reçus en l'espace d'une dizaine de jours, lorsque fut lancée la campagne de recrutement en avril 2023.

Chaque candidat a dû faire part de ses motivations en remplissant un formulaire en ligne. Puis cent cinquante d'entre eux ont été invités, lors d'un entretien individuel, à exprimer ce qui les poussait à s'engager et à intégrer ce dispositif. Au cours de ces échanges extrêmement positifs, les candidats ont mentionné le besoin de passer à l'action, dû à la prise de conscience des vulnérabilités auquel leur territoire est exposé : « … retrouver une capacité d'agir dans une démarche encadrée », « … à l'échelon d'un bassin de vie » (dimension extra-communale), « être prêt lors des catastrophes, pour moi et pour les autres… », « … pouvoir faire preuve de solidarité… », « Comme beaucoup, j'ai eu envie d'aider face aux situations exceptionnelles que nous avons vécues l'été dernier. Je pense que le soutien à la population en temps de crise doit permettre l'implication de citoyens avec des profils différents et ne doit pas être réservé uniquement aux services "classiques" (pompiers, police, sauveteurs, etc. », « … agir face aux conséquences du changement climatique… », « … j'ai été marquée par les incendies en Gironde l'été dernier. Je souhaiterais pouvoir être ressource et me rendre utile si d'autres événements de ce type ont lieu… »

COLLECTIF MÉTROPOLITAIN

À l'heure de devoir constituer le premier groupe de réservistes et face à l'afflux de candidatures, un certain nombre de critères ont guidé la vingtaine de professionnels réunis en binômes qui ont reçu chacun une quinzaine de candidats. La première sélection avait permis d'assurer une répartition homogène à l'échelon du territoire métropolitain. En effet, parmi les nombreux intérêts que revêt l'échelon intercommunal pour un dispositif comme celui-ci (économies d'échelle, sentiment d'appartenance à un bassin de vie…), c'est celui de pouvoir garantir dans la grande majorité des cas une disponibilité permanente de membres non affectés par les conséquences d'un évènement sur un territoire donné. L'approche par bassins de risque, sur laquelle repose le plan intercommunal de sauvegarde en cours d'élaboration a permis de définir ce premier filtre.

Il paraissait également important de donner à cette communauté une

. . . . .

(1) Loi no 2021-1520 du 25 novembre 2021 visant à consolider notre modèle de sécurité civile et valoriser le volontariat des sapeurs-pompiers et les sapeurs-pompiers professionnels.

(2) Décret no 2022-907 du 20 juin 2022 relatif au plan communal et intercommunal de sauvegarde et modifiant le Code de la sécurité intérieure..

pluralité de profils afin de tendre vers une mixité représentative de la population de Bordeaux Métropole. Ainsi, aucun prérequis en matière de compétences ou d'expériences professionnelles n'était exigé pour postuler. Loin de vouloir former un groupe de spécialistes, les professionnels appelés à participer à cette première campagne de recrutement recherchaient seulement l'humilité et une aspiration forte à la participation, associées à la volonté d'intégrer une formation et de vouloir se fondre dans un collectif au service d'un territoire et d'une pluralité d'acteurs.

À l'issue de ce processus, soixante femmes et quarante-huit hommes âgés de 18 à 88 ans (moyenne de 48 ans) ont intégré ce dispositif. Il est envisagé que cette réserve soit à terme constituée d'environ deux-cent cinquante personnes.

CADRE D'ENGAGEMENT CORRESPONDANT À DE NOUVELLES ATTENTES

La France comptait en 2017 près de 22 millions de bénévoles[3]. Ce chiffre recouvre des situations très disparates, qu'il s'agisse du temps consacré par ces femmes et ces hommes au bénévolat ou de la nature même des missions qui leur sont confiées. Par ailleurs, si la forme d'engagement la plus courante s'effectue dans le cadre associatif (88 %), de nouvelles modalités, souvent informelles, ont vu le jour, notamment depuis la crise sanitaire de la COVID 19.

On peut émettre l'hypothèse qu'un certain nombre de nos concitoyens souhaitant donner de leur temps aspirent aujourd'hui à des formes d'engagement plus ponctuelles, et préfèrent des missions courtes, qui leur permettant de concilier plus facilement cette volonté d'engagement avec leurs différentes contraintes personnelles et professionnelles.

Ainsi, on perçoit chez eux une tendance à privilégier une citoyenneté d'actions plutôt que d'adhésion faisant référence à des schémas plus traditionnels et peut-être aussi plus verticaux.

En cela, le dispositif de la réserve citoyenne métropolitaine a pu séduire un certain nombre d'entre eux car il se veut avant tout flexible et offre de la capacité d'initiative à ses membres. En effet, même si chacun d'entre eux s'est engagé à faire preuve de disponibilité pour justifier d'une activité régulière au sein de la réserve métropolitaine en étant assidu et en participant régulièrement aux exercices, l'acte d'engagement qu'il a signé ne précise pas le nombre de jours minimum à consacrer annuellement à ce dispositif. Par ailleurs, la fréquence des évènements susceptibles d'entraîner la mobilisation des bénévoles est variable et irrégulière.

Dans ce même ordre d'idées, afin de répondre au mieux à ce besoin d'engagement plus souple, il a été fait le choix de lancer très rapidement après la campagne de recrutement une enquête auprès de ce premier groupe de réservistes pour, d'une part, identifier leurs compétences et leurs savoir-faire et, d'autre part, sonder leurs aspirations et leurs attentes en matière d'engagement. L'objectif était notamment de pouvoir distinguer ceux d'entre eux qui souhaitaient être mobilisés préférentiellement pour des actions en lien avec la prévention, la médiation et l'acculturation des populations et ceux qui désiraient plutôt être sollicités pour des missions de soutien opérationnel (participation à la mise en vigilance et l'alerte des populations, évacuation ou mise en sécurité préventive des populations, appui logistique lors des opérations de sauvegarde des populations, suivi des personnes fragiles…). Ainsi, la diversité des profils mais également de leurs propres aspirations constituent la richesse de ce dispositif avec l'ambition poursuivie d'offrir à chacun un espace d'engagement où il pourra donner la pleine mesure de ses capacités.

Si l'action du volontaire de la réserve citoyenne métropolitaine s'inscrit dans le cadre d'un engagement contractuel d'un an renouvelable par tacite reconduction avec Bordeaux Métropole, ce dernier n'entraîne pas à proprement parler un impératif de mobilisation à l'exception néanmoins des formations obligatoires à leur engagement futur et pour lesquelles plusieurs créneaux sont systématiquement proposés. Bien évidemment, cet engagement sera réinterrogé pour chacun d'entre eux à l'aune de leur niveau de mobilisation sur l'année.

Dans les faits, l'engagement des réservistes s'effectue suivant différents critères. Le premier, géographique, repose sur des sous-groupes calqués sur l'organisation territoriale de Bordeaux Métropole (pôles territoriaux). Ainsi, en fonction de son lieu de domicile, chaque réserviste appartient à l'un des quatre groupes territoriaux (Bordeaux, Ouest, Sud, Rive droite). Cette répartition permet un engagement plus rapide de ces derniers. Cependant, en fonction de l'ampleur de l'évènement et de sa durée, chaque réserviste est en mesure d'intervenir sur l'ensemble du territoire métropolitain. Le deuxième critère est en lien avec les attentes de chacun et pour certains leur spécialisation. Les réservistes suivent un parcours de formation obligatoire mais il leur est offert (ou il le sera dans quelque temps) la possibilité de se spécialiser dans certains domaines : animation de jeux sérieux, usage d'une radio tétra, écoute active des sinistrés, sensibilisation au sans-abrisme, activation d'un centre d'accueil d'urgence…

LE CITOYEN COMME ACTEUR DE LA SÉCURITÉ CIVILE : OBJECTIF TOUJOURS À ATTEINDRE

La crise sanitaire de la COVID 19 a mis en lumière une multitude d'initiatives spontanées et multiformes, qui s'expriment

. . . . .

(3) Engagement bénévole, cohésion sociale et citoyenneté – Avis du C.E.S.E – 2022-009 – NOR : CESL1100009X

parfois en dehors des champs conventionnels de l'engagement associatif bénévole ; ces évènements girondins et plus particulièrement les incendies ont poussé de nombreux citoyens à l'action. Cette mobilisation exceptionnelle a contribué de manière générale à renforcer la réponse globale d'un point de vue logistique mais elle a pu parfois perturber sur le plan opérationnel l'action des services d'incendies et de secours en entraînant par exemple le report au dernier moment de largages d'eau aériens à la suite de la découverte, sur zone, de personnes qui s'étaient engagées spontanément dans la lutte contre les incendies avec leurs propres moyens et qui donc étaient inconnues jusqu'alors de la chaîne de commandement.

L'engagement de la société civile est sans conteste un facteur de la résilience nationale. Pour autant, la place du citoyen comme acteur de la sécurité civile n'est pas parfaitement définie et reste encore un vœu pieux. Il est par ailleurs évident que cet engagement, comme l'illustre l'exemple précédent, ne peut se soustraire à toute forme d'organisation et de préparation.

L'enjeu réside donc dans la manière d'offrir un cadre à cette citoyenneté du quotidien faite d'engagement et de solidarité dont le domaine de la sécurité civile offre un formidable terrain d'expression.

La loi MOSC de 2004 voulait « affirmer la place du citoyen au cœur de la sécurité civile[4] » et le rendre acteur de sa propre sécurité. Volonté réaffirmée par l'ordonnance de 2012 et la création de l'article L721-1 du Code de la sécurité intérieure, qui dispose que « toute personne concourt par son comportement à la sécurité civile », et précisée quelques années plus tard encore par la loi entrée en vigueur le 5 juillet 2020. En 2024, malgré la volonté des autorités, cet objectif n'est toujours pas atteint.

En effet en 2022, le rapport d'information déposé par la mission d'information sur la résilience nationale[5] pointait « une moindre assimilation du risque au sein de la société ». Il est important de souligner qu'en France, les différentes enquêtes d'opinion mettent en évidence le fait que la perception du risque chez nos concitoyens reste encore intimement liée aux situations de crise déjà vécues.

La création de collectifs citoyens tels que la réserve citoyenne métropolitaine permet justement d'investir le domaine de la prévention des risques majeurs sous un angle jusqu'ici encore peu développé. On sous-estime l'influence que peuvent avoir ces citoyens dans leur milieu professionnel ou familial… Ils sont à ce titre des ambassadeurs de la sécurité civile. Bien plus efficaces qu'un flyer déposé sur le comptoir d'une mairie, ces citoyens participent grâce aux messages qu'ils transmettent à la résilience d'un territoire.

C'est la raison pour laquelle, la réserve citoyenne métropolitaine a l'ambition de couvrir toutes les temporalités de la crise (le fameux « avant, pendant, après ») sans négliger l'une au profit de l'autre.

PROPOSITIONS

Face à ce constat qui veut, comme je l'ai mentionné, qu'une part non négligeable de nos concitoyens souhaitaient retrouver leur capacité d'agir lors de situations d'urgence ou de crises, l'enjeu réside aujourd'hui dans notre aptitude à leur offrir les conditions nécessaires à leur mobilisation efficace.

Il est évident que cette mobilisation ne peut se passer ni d'une préparation ni d'un cadre d'engagement spécifique intégré aux doctrines et aux planifications stratégiques.

En cela, les réserves citoyennes comme celle créée par Bordeaux Métropole et, plus largement, le tissu associatif, représentent un espace à investir à l'échelon local par l'ensemble des acteurs publics concourant à la gestion de crise.

Il est particulièrement intéressant de signaler l'initiative développée par l'AFPCNT[6] sur l'île de la Réunion qui développe aux niveaux communal et intercommunal un réseau d'associations destinées à s'intégrer à la réponse locale de sécurité civile[7]. Ce projet, auquel ont contribué la DEAL[8] ainsi que l'État-major de Zone Océan Indien, représente un exemple qu'il serait particulièrement opportun de développer en France métropolitaine, où le réseau associatif est particulièrement dynamique.

D'autres formes d'organisation bénévoles existent encore qu'il convient de valoriser et d'accompagner, comme le réseau des Associations syndicales autorisées de défense des forêts contre les incendies (ASA DFCI), qui se structurent efficacement au sein des massifs forestiers en assurant par exemple des missions de veille extrêmement importantes.

Même si ces organisations bénévoles prennent des formes parfois très différentes, comme les exemples précédents l'illustrent, il n'en reste pas moins qu'elles doivent s'appuyer sur des principes communs, dont la formation

. . . . .

(4) Loi no 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile – Orientations de la politique de sécurité civile » (article Annexe) : « […] pouvoir compter sur le comportement de citoyens informés et responsables, préparés à affronter les risques et les menaces par une connaissance effective du danger et des consignes de prévention et de protection, et capable de s'intégrer utilement dans l'organisation collective au stade de la réponse […] ».

(5) Asssemblée nationale, Rapport d'information no 5119 fait au nom de la mission d'information sur la résilience nationale, 23 février 2022.

(6) Association française pour la prévention des catastrophes naturelles et technologiques.

(7) Projet « Ansanm nou lé paré ».

(8) Direction de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement.

de leurs membres reste un axe essentiel et prioritaire. Il s'agit là d'un prérequis pour garantir leur crédibilité aux yeux des acteurs de la sécurité civile.

Dès lors que leurs doctrines d'emploi sont clairement établies et communiquées à l'ensemble des acteurs de la sécurité civile, il convient d'intégrer ces dispositifs dans les documents de planification opérationnelle (PCS, PICS, ORSEC départementaux…) ; cela entraîne de fait leur mobilisation lors des différents exercices « terrain » afin de simuler en conditions « réelles » leur parfaite adéquation avec les autres dispositifs opérationnels déployés. Ces exercices sont pour les réserves citoyennes comme celle de Bordeaux Métropole l'occasion de démontrer leurs apports afin de ne plus être considérées comme de simples forces supplétives mais bien comme des parties prenantes de la gestion des situations d'urgence ou des crises.

Ainsi, il apparaît essentiel pour les parties prenantes qui souhaiteraient développer à leur niveau des formes d'organisations citoyennes susceptibles de participer activement à des missions de sécurité civile de prendre en considération les besoins suivants :

– Assurer une base de formation solide en y associant les différents acteurs de la sécurité civile pour développer les compétences et savoir-faire ainsi que l'interconnaissance indispensable : SDIS, associations agréées de sécurité civile, associations spécialisées… Il semble notamment important de bien leur donner à connaître leur périmètre d'actions (champ de la sauvegarde versus secours, zonage d'une zone d'intervention…).

– Établir des partenariats visant à intégrer ces citoyens aux exercices de sécurité civile organisés sur le territoire (niveaux communal et intercommunal, dispositions départementales ORSEC…) afin de s'assurer d'une part de leur parfaite intégration aux dispositifs opérationnels des autres acteurs et d'autre part de définir les modalités de coordination de ces citoyens sur les zones d'interventions afin d'en assurer la sécurité.

– Intégrer les missions et cadres d'engagement de ces citoyens dans les dispositifs de planifications opérationnelles : ceci permettrait de bien identifier préalablement par typologie de risque sur un territoire donné la doctrine d'emploi de ces dispositifs.

– Associer les organisations qui animent et coordonnent ces dispositifs aux retours d'expérience d'évènements ayant conduit à leur mobilisation

Avant de conclure, nous n'oublierons pas de rappeler en quoi ces « citoyens acteurs » sont également des ambassadeurs sans pareil auprès de la population. Ils font partie du capital territorial qu'il est essentiel de mettre à profit pour bâtir des stratégies d'animation locales visant à familiariser le grand public avec les enjeux du territoire en matière de risques majeurs et de préparation aux crises.

Il appartient donc aux territoires de se saisir de cette formidable dynamique et de créer les formes et les conditions pour accueillir cette énergie citoyenne et lui donner toute la pleine mesure afin qu'elle contribue activement à la résilience de notre pays ■

Le processus d'amélioration de la résilience territoriale comme préparation aux crises

Céline PERHERIN, Arnaud GANAYE

À PROPOS DES AUTEURS

Céline PERHERIN, *directrice de projets Risques naturels et Territoires au sein du Cerema (Centre d'études et d'expertise sur les risques, la mobilité et l'aménagement) depuis 2020.*

Docteure en géographie, ingénieure divisionnaire des travaux publics de l'État, Céline Perherin est spécialisée dans le domaine de l'aménagement du littoral et la prévention des risques naturels. Au sein de la direction des Risques, des Eaux et de la Mer du Cerema, elle met à profit ses connaissances pour la réalisation de projets à caractère méthodologique, l'animation de réseaux et l'appui des services de l'État ou des collectivités pour la mise en œuvre des politiques publiques. Ses travaux portent particulièrement sur la définition de stratégie de réduction de vulnérabilité, sur l'aménagement des territoires face aux risques, sur les outils de réduction de vulnérabilités, sur les méthodes partenariales et l'implication du public. Elle dirige également au sein du secteur d'activité Risques naturels du Cerema la mission d'animation transversale sur l'évaluation territoriale des risques naturels.

Arnaud GANAYE, *directeur de projets Résilience des territoires (Cerema Hauts-de-France) depuis 2020*

Ingénieur divisionnaire des travaux publics de l'État, Arnaud Ganaye a une carrière de spécialiste dans le domaine de l'eau et dans la prévention des risques majeurs (naturels et anthropiques). Au sein du Cerema, il met ses connaissances au profit des collectivités et des services de l'État. Référent gestion de crise en relation avec le SHFDS du ministère de la Transition écologique et de la cohésion des territoires, il contribue à l'animation du réseau scientifique et technique en organisant des événements nationaux pour faciliter la coordination et l'échange de savoir-faire au profit des politiques publiques. Ses travaux portent également sur la définition des aménagements résilients et dans leur intégration avec une approche systémique.

Résumé : Le Cerema propose aux collectivités des outils et des méthodes qui aident les collectivités à se préparer aux crises et à développer leur stratégie de résilience territoriale face aux multiples risques (naturels, technologiques, sociaux, sanitaires, etc.). Le processus de mise en place des outils et l'implication des parties prenantes sont au cœur de ces démarches. Cet article présente les méthodes d'accompagnements en insistant sur la prévention des risques naturels.

Contexte : Le réchauffement climatique augmente la probabilité de chocs plus fréquents et plus violents, dont les effets systémiques provoquent des crises cumulatives (sanitaire, économique, climatique, sociale, etc.). Les collectivités poursuivent leurs efforts pour améliorer la qualité de vie des habitants et préserver l'environnement tout en apprenant désormais à vivre avec l'incertitude des crises et de leur gestion. La résilience est indissociable du programme de la transition écologique, l'exigence d'anticipation et de préparation soutenant celle de transformation. Dans cet objectif, il est nécessaire d'avoir une approche globale territoriale qui vise à identifier les actions prioritaires à mettre en œuvre au niveau local.

VERS UNE RÉFLEXION TERRITORIALE PLUS GLOBALE, GRÂCE À LA BOUSSOLE DE LA RÉSILIENCE

Depuis plusieurs années, le Cerema a intégré l'approche systémique dans ses réflexions pour relever les défis complexes auxquels font face les territoires. Il s'agit notamment d'aider les acteurs locaux (entreprises, collectivités, habitants, etc.) à renforcer leur résilience de manière qu'ils puissent mieux anticiper, agir, rebondir, se transformer dans le temps et en fin de compte, réduire leurs vulnérabilités.

Illustration 1 – Boussole de la résilience, référentiel de la résilience organisée en six principes et dix-huit leviers pour définir les actions prioritaires sur un territoire donné (Cerema).

Issue d'une double démarche, analytique et pratique, la boussole de la résilience[1] créée par le Cerema utilise les leviers classiques relevant de la prévention des risques et affirme en outre l'importance de la transformation comme principe clé et moteur d'une approche soutenable nécessairement globale et transversale. Ainsi, un territoire non soutenable ne peut être résilient, de même qu'un territoire non résilient ne peut être soutenable. La boussole propose un cadre d'action pour les collectivités, cadre organisé en six principes eux-mêmes développés en dix-huit leviers (Illustration 1).

La boussole de la résilience incite les acteurs territoriaux à traiter le sujet des « crises » au moyen de plusieurs leviers dont certains sont illustrés par des exemples dans la suite de l'article.

LA GESTION DE CRISE FACE AUX RISQUES NATURELS

Le développement des plans intercommunaux de sauvegarde sous l'angle de la résilience

Relais entre les politiques locales de prévention des risques et les politiques de gestion de crise, les plans intercommunaux communaux de sauvegarde (PiCS), qui depuis 2021 accompagnent progressivement les plans de sauvegarde (PCS), sont des documents d'organisation de la réponse opérationnelle à l'échelon intercommunal face aux crises. Ils organisent la coordination et la solidarité intercommunale.

La réactualisation de ces plans peut utilement s'appuyer sur le cadre d'analyse de la boussole. C'est l'exercice qu'a conduit la CAPI, agglomération du Pôle métropolitain lyonnais, avec l'appui du Cerema[2]. Après avoir défini les besoins de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) et établi le diagnostic du territoire et de ses vulnérabilités, les acteurs locaux réfléchissent aux actions et aux outils nécessaires pour traiter les problèmes et les aléas auxquels l'EPCI peut être confronté sur son territoire. Ils ont ainsi abouti à une hiérarchisation des actions. Cet exercice, mené en ateliers, a notamment fait émerger les enjeux de la coopération et l'importance de l'échelon intercommunal dans la construction de la résilience.

(1) Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement, « La Boussole de la résilience. Repères pour la résilience territoriale », Les Cahiers du Cerema, 2020.
(2) https://www.cerema.fr/fr/actualites/cerema-est-intervenu-aux-cotes-communaute-agglomeration

Implication des populations dans les exercices de gestion de crise

Préparer à la crise passe également par le renforcement de la capacité d'agir de chacun, qui sont deux leviers de la boussole de la résilience. La loi MATRAS du 25 novembre 2021 renforce les exercices de gestion de crise associés au PCS et PiCS et encourage la participation du public. À ce titre, les réserves communales de sécurité civile (RCSC) ont pour objet d'appuyer les services concourant à la sécurité civile en cas d'événements excédant leurs moyens habituels ou dans des situations particulières. Leur constitution, en pleine expansion, depuis cette date, contribue fortement au renforcement de cette capacité à agir au niveau local en impliquant des citoyens. Les réserves participent au soutien et à l'assistance des populations, à l'appui logistique et au rétablissement des activités. Elles peuvent également contribuer à la préparation de la population face aux risques. Elles contribuent à ces actions en s'appuyant sur les solidarités locales et en les développant (autre levier de résilience). Véritable relais entre les acteurs publics et la population, l'implication des citoyens dans ces réserves renforce cette capacité à agir et ne peut se développer sans une véritable stratégie d'accompagnement, d'information et de formation à la culture du risque.

DÉVELOPPER LA CULTURE DU RISQUE POUR PRÉVENIR LES RISQUES NATURELS

Implication de tous dans la construction d'actions de partages des connaissances et des mesures de prévention

Le concept de résilience apporte un nouveau souffle à celui de la ville durable, en particulier sur la façon de rendre la population actrice du devenir d'un territoire où elle vit, travaille, se cultive. Elle conduit à une réflexion sur la gouvernance, alors plus partagée (autre levier de résilience) et considérée sous un jour nouveau pour inclure les savoirs locaux dans la définition de la stratégie d'actions. Le développement de la culture du risque est un élément central de la construction d'une résilience individuelle et collective face aux risques et aux crises futures.

En 2015, seul 15 % de la population française soumise aux risques déclare avoir connaissance des actions préconisées par les pouvoirs publics. Afin d'y remédier et de mieux faire le lien entre les savoirs locaux et les actions de prévention des risques, il n'est pas rare aujourd'hui de voir les acteurs publics locaux s'appuyer sur des outils ludiques et/ou pédagogiques. À travers des expériences sensorielles ou le jeu (livret, escape game, jeu « sérieux », balades urbaines, etc.), il est possible d'aborder le sujet sensible des risques autrement, de passer des messages à des publics variés et de les faire réagir. Parfois, il est nécessaire de recourir à une approche burlesque ou audacieuse comme l'a fait la commune de Salaise-sur-Sanne (Isère) avec son document communal sur les risques majeurs (DICRIM « zombies », Illustration 2). Ce document tient une place importante dans le dispositif de gestion de crise des communes en sensibilisant les habitants aux risques majeurs et en les préparant en cas de problème. Sa consultation par chacun est donc précieuse !

Il est également possible de s'appuyer sur un ensemble de nouveaux modes et outils de communication, comme les réseaux sociaux, utilisés par le plus grand nombre et notamment les jeunes générations.

Illustration 2 – « C'est l'heure DICRIM, document d'information sur les risques majeurs, commune de Salaise-sur-Sanne (Isère).

Le recours à l'art offre également la possibilité de transmettre des messages dans un contexte qui apporte généralement distraction et bien-être, et facilite la réflexion. Le travail artistique apporte une autre vision des risques et des territoires, car le message transmis n'est pas uniquement centré sur le risque. Il peut s'agir d'organiser une sortie au musée, de créer une pièce de théâtre, de projeter un film (fiction ou reportage), d'organiser un concours d'écriture, de photographie ou de dessin.

Pour faire évoluer la perception du risque, les approches basées sur la psychologie et les émotions jouent un rôle déterminant dans les modes d'action des individus et des groupes.

De surcroît, il est possible de recourir aux sciences participatives ou aux méthodes collaboratives pour passer de l'étape de sensibilisation à une remise en question et une implication individuelle. Les participants sont ainsi au centre de la démarche. En effet, la personne qui a un rôle participatif est incitée à ne plus subir le risque mais à devenir actrice de son territoire pour apprendre à vivre avec le risque, notamment en s'interrogeant sur son rapport à son exposition, au comportement qu'elle pourrait avoir le cas échéant, ou encore à l'adaptation de sa propre maison.

Développer la mémoire collective pour préparer la gestion de crise

Commémorer un évènement marquant ravive les mémoires et donne l'occasion de développer la culture du risque. La commémoration est à envisager et à adapter à l'événement, notamment lorsqu'il a été la source de traumatismes importants. Elle est l'occasion, au moyen d'activités pédagogiques, de rendre perceptible la vulnérabilité d'un territoire et de ses habitants aux risques.

Afin de dépasser le catastrophisme, le but est de faire percevoir les bénéfices de l'échange des récits, pour permettre une évolution du regard porté sur les risques et sur les moyens d'agir individuellement pour les réduire. Par exemple, la sensibilisation au risque sismique à Arette (Pyrénées-Atlantiques) s'est appuyée sur une commémoration innovante. Pendant six jours en août 2017, la collectivité a mené avec ses partenaires une commémoration du séisme qui l'avait durement touchée cinquante ans auparavant. Cet évènement de grande ampleur a rassemblé habitants, touristes, élus, scientifiques et artistes autour d'une diversité de moyens d'expression : expositions avec notamment un simulateur de séisme, parcours dans la ville avec des architectes sur la reconstruction, conférences avec des experts, compte rendu sur les réseaux sociaux pour cet évènement et prestations artistiques (inauguration d'une sculpture du clocher détruit par le séisme, concert et scénographie).

Aujourd'hui, la culture du risque doit être développée en France comme vecteur essentiel de la résilience des populations et des territoires. Il s'agit pour les élus et les techniciens tout comme pour les citoyens d'appréhender la vulnérabilité des enjeux face aux chocs. Apprendre à vivre avec le risque conduit chaque individu à questionner son exposition, sa propre préparation aux crises, le comportement qu'il pourrait tenir en cas d'événement, et la résilience de son mode de vie et de ses activités. Processus au cœur de la prévention des risques majeurs, naturels et technologiques, le développement de la culture du risque favorise la transmission et la mise en commun des savoirs et des pratiques qui permettent aux individus d'entreprendre de façon plus autonome des actions de prévention face aux dangers. Le changement climatique accroissant l'exposition aux risques des territoires, les mots d'ordre sont : plus de pédagogie, acquisition des bons réflexes et renforcement des démarches participatives. Même s'il n'existe pas de recette miracle, il est nécessaire de favoriser l'implication des populations et leur participation active. Ces deux principes fondent l'approche retenue par le Cerema, qui ambitionne de soutenir la résilience par l'accroissement de la culture du risque en proposant des clés de réussite et des leviers d'action issus de retours d'expérience concrets des collectivités.

Le Cerema accompagne ainsi des collectivités, afin de leur apporter méthode et outils utiles à la définition des actions qu'elles souhaitent conduire prioritairement sur leur territoire ■

Le modèle de défense finlandais, approche globale concernant chaque citoyen finlandais

Claire BERTAUX

À PROPOS DE L'AUTEUR

Claire BERTAUX

Attachée de défense près l'ambassade de France à Helsinki depuis août 2022, le lieutenant-colonel Claire Bertaux est d'abord spécialiste de la Russie. Impliquée dans la maîtrise des armements, elle a sillonné les pays de l'ex-URSS avant de devenir adjointe de l'attaché de défense en Géorgie, en Arménie et en Azerbaïdjan. Elle mesure aujourd'hui en Finlande l'importance du glissement stratégique depuis l'invasion de l'Ukraine et ses conséquences.

La société finlandaise est influencée par son histoire (sous domination suédoise puis russe) et par un climat rigoureux. La culture finlandaise, fortement axée sur la défense nationale, est reflétée par une forte volonté populaire de défendre le pays, avec 83 % des Finlandais prêts à combattre en cas d'attaque[1].

Depuis son accession à l'indépendance, le 6 décembre 1917, la Finlande a érigé sa défense en priorité nationale. Cette orientation a été principalement motivée par l'éventualité d'un conflit avec la Russie. En conséquence, le service militaire obligatoire est resté une constante dans le pays depuis 1917. En Finlande, chaque homme âgé de 18 à 29 ans doit s'acquitter du service militaire. Une fois son service accompli, il intègre la réserve militaire, dont il fait partie jusqu'à l'âge de 50 ou 60 ans, et doit se tenir prêt à être mobilisé à tout moment. L'armée finlandaise se base donc sur un système de conscription.

Outre les militaires, toute la société civile finlandaise se prépare à une éventuelle guerre. Les villes sont équipées de bunkers. Les patinoires, les piscines et les parkings souterrains peuvent être convertis en abris antiatomiques ou en centres d'accueil. Les entreprises finlandaises sont non seulement encouragées à maximiser la production nationale, mais aussi contraintes par la loi de constituer des stocks en prévision de conflits. Cette intégration profonde de la dimension militaire dans la vie quotidienne révèle la relation exceptionnellement pragmatique de la Finlande avec son héritage, dépeignant ainsi une approche unique face aux incertitudes géopolitiques.

L'IDENTITÉ FINLANDAISE

La mentalité du *sisu*

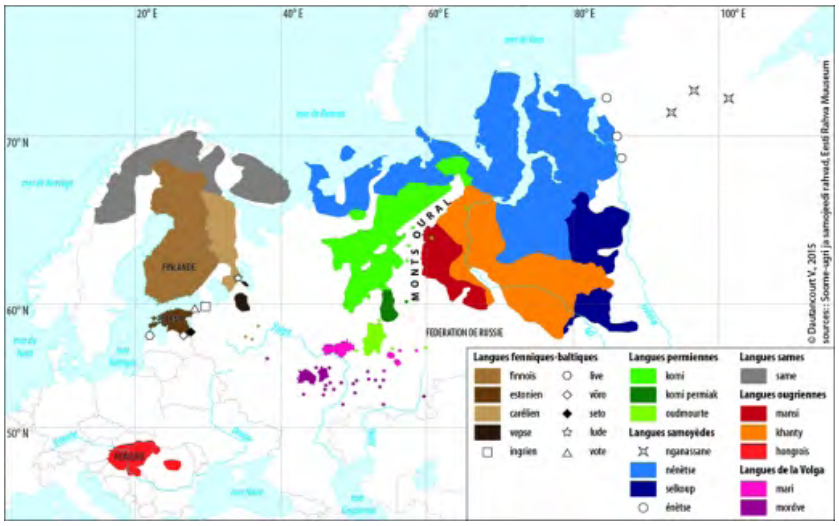
Pour comprendre la société finlandaise, il faut d'abord s'intéresser à son identité. Souvent assimilée à tort aux nations scandinaves, la Finlande est peuplée en majorité par une ethnie originaire du Nord de la Russie actuelle, aux abords de la mer de Barents. Sa langue, qui n'a rien de commun avec les langues scandinaves, appartient en réalité à la famille finno-ougrienne[2].

La société finlandaise s'est développée dans un environnement favorisant l'entretien d'une solide culture de défense. La Finlande ayant appartenu à l'empire de Suède puis à l'Empire russe, son histoire est marquée par la domination d'une puissance étrangère du XIIIe à la première moitié du XXe siècle.

La résilience de la société finlandaise découle à la fois de son histoire et de la mentalité de sa population. Les Finlandais considèrent le courage et la persévérance comme des valeurs fondamentales, ce qui constitue l'essence même de la culture finlandaise. Les Finlandais expliquent que c'est notamment cet état d'esprit qui a permis à leur

(1) The Advisory Board for Defence Information (ABDI), « Opinions des Finlandais sur la politique étrangère et de sécurité, la défense et la sécurité nationales » [Finns' Opinions on Foreign and Security Policy, National Defence and Security], rapport, décembre 2022.
(2) Eva Toulouze et Sébastien Cognoli (dir.), *Encyclopédie des peuples finno-ougriens. Tome I : Les Komis. Questions d'histoire et de culture, Presses de l'Inalco, 2010.*

Implantation territoriale des langues finno-ougriennes et samoyèdes.



pays de ne pas se faire annexer lors de la seconde guerre mondiale malgré la supériorité numérique de son adversaire soviétique. Cette philosophie de vie est représentée par le concept de « *sisu* », *terme qui se traduit littéralement par « tripes » (selon une ancienne croyance, le courage prendrait forme au niveau de cette partie du corps). Joanna Nylund, autrice de Sisu. L'art finlandais du courage, explique que ce terme englobe divers traits de caractère tels que le stoïcisme, la résistance, le courage, la bravoure, la volonté, la persévérance et la résilience. « C'est le cœur de l'âme finlandaise, l'acharnement patient qui permet aux Finlandais d'affronter toutes les situations et de mener à bien leurs objectifs*[3] ». La littérature finnoise a souvent décrit cet état d'esprit sans forcément le nommer.

Les Finlandais soutiennent le système de défense actuel basé sur la conscription.

La frontière orientale finlandaise est très surveillée, et avec une certaine efficacité. La barrière elle-même n'est pas particulièrement robuste, mais la végétation de la Finlande et les moyens de détection rendent très difficile le franchissement de la frontière en dehors des points de contrôle officiels.

La résilience finlandaise et l'esprit d'unité et de solidarité des Finlandais doivent également beaucoup au fait que la Finlande est un pays quasi insulaire au climat rude (la température moyenne en hiver oscille entre -4 et -14 °C). Ses frontières avec la Norvège et la Suède sont situées au nord du pays, or la majorité des habitants de ces trois pays vit dans leur partie sud. Tornio, ville frontalière avec la Suède la plus proche d'Helsinki, est à 800 km de la capitale. La frontière orientale de la Finlande avec la Russie est particulière. Malgré ses 1 300 km, cette frontière a depuis la guerre froide était rigoureusement surveillée et contrôlée. La guerre en Ukraine et les sanctions de l'UE ont entraîné de nouvelles restrictions de passage. Depuis 2023, la Finlande a entamé la construction d'une barrière sur environ 15 % de cette frontière. En décembre 2023, le gouvernement finlandais a décidé la fermeture complète de sa frontière avec la Russie car il estimait que le gouvernement russe menait une opération hybride en facilitant le passage de migrants jusqu'à la frontière finlandaise.

L'importance du souvenir de la seconde guerre mondiale

La culture de la défense finlandaise est principalement entretenue par le souvenir de la guerre d'Hiver (1939-1940) et de la guerre de Continuation (1941-1944). Il s'agit de deux conflits militaires ayant opposé l'URSS et la Finlande au cours de la seconde guerre mondiale. Ces affrontements ont causé la mort de 95 000 Finlandais dont 2 000 civils soit 2,62 % de la population. De plus, au cours de ce conflit, la Finlande a perdu la quasi-totalité de sa région historique, la Carélie. Plus de 420 000 Finlandais (11 % de la population) ont évacué cette région cédée à l'URSS, ce qui a causé un traumatisme à ces déplacés[4]. Ainsi, la majorité des Finlandais ont un membre de leur famille ayant combattu pendant la

(3) *Joanna Nylund, Sisu. L'Art finlandais du courage*, éditions de l'Homme, 2018.
(4) John H. Wuorinen, « Le traité finlandais », *Annales de l'Académie américaine des sciences politiques et sociales*, vol. 257, mai 1948 [« The Finnish Treaty », *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 257 : Peace Settlements of World War II, mai 1948, p. 87-96].

En rouge, les territoires finlandais cédés à l'URSS après 1945.

seconde guerre mondiale ou y ayant participé d'une quelconque manière. Cela favorise la transmission de la culture de défense finlandaise au sein du cercle familial. Le roman national finlandais est en partie fondé sur ce conflit. Le roman de Väinö Linna, *Le Soldat inconnu,* qui suit un peloton de soldats finlandais pendant la seconde guerre mondiale, fait partie du programme scolaire. Cet ouvrage a connu trois adaptations cinématographiques en 1955, 1985 et en 2017. La version de 1955 est diffusée chaque année depuis les années 2000 sur la chaîne finlandaise Yle le jour de l'indépendance de la Finlande, le 6 décembre. Une très grande partie de la population connaît ce film. Le roman national est ainsi largement diffusé dans la société finlandaise et fait consensus. L'alliance avec l'Allemagne nazie au moment de la guerre ne suscite aucune polémique en Finlande, en comparaison avec les États européens.

LE MODÈLE DE DÉFENSE FINLANDAIS

L'armée de conscription

Disposer d'une armée de conscription est un choix cohérent avec la stratégie de défense de la Finlande. Appartenant au camp des vaincus de la seconde guerre mondiale, la Finlande a signé en 1948 un traité avec l'URSS lui imposant un statut de neutralité. Ce traité empêchait la Finlande de développer avec les pays étrangers (principalement de l'Ouest) de potentiels alliances et partenariats industriels militaires. La Finlande s'est toujours sentie menacée par son voisin de l'Est. Pour combler le fait de ne pas avoir d'alliés pour assurer la défense de son territoire, la Finlande avait besoin d'une grande armée. Cependant, c'est un pays faiblement peuplé (5,5 millions en 2021). Il n'était donc pas possible de disposer d'une armée de métier de grande taille pour des raisons démographiques et économiques. Le modèle de conscription est donc le plus adapté, car il permet de mobiliser en cas de guerre un grand nombre de militaires de manière rapide. Selon les chiffres du gouvernement finlandais, la Finlande compte environ 12 000 militaires de métier. En cas de guerre, sur décision du gouvernement et du président et avec l'accord du Parlement, la mobilisation générale peut être décrétée. 280 000 militaires peuvent être mobilisés dans un délai très court. L'armée finlandaise s'appuiera sur une réserve forte d'environ 870 000 militaires[5].

Bien que la neutralité de la Finlande prenne officiellement fin avec son adhésion à l'OTAN en 2023, cela n'implique pas de réforme majeure de son système de défense à court terme. La sécurité en Europe s'étant affaiblie avec la guerre en Ukraine, le risque d'une attaque aux frontières russes est élevé. Passer à une armée de métier représenterait un coût trop important pour la Finlande.

La Finlande est devenue le troisième pays de l'OTAN avec la Grèce et la Turquie à disposer d'un modèle de défense basé sur la conscription obligatoire. Cependant, la Finlande dispose d'un nombre de militaires professionnels nettement moins important que ces deux pays. En outre, il n'est pas possible de déployer des conscrits à l'étranger dans un cadre otanien puisque la juridiction finlandaise actuelle ne le permet pas. Le gouvernement

(5) *Forces de défense de Finlande, « Stratégie du personnel des Forces de défense finlandaises » [Personnel Strategy of the Finnish Defence Forces].*

réfléchit actuellement aux réformes juridiques nécessaires à un tel déploiement.

Le service militaire

L'armée est une institution centrale dans la vie des citoyens finlandais. Le service militaire obligatoire a toujours été en vigueur depuis l'indépendance de la Finlande, en 1917. En 1950, le service militaire a été inscrit dans la Constitution. Il est obligatoire pour tous les hommes entre 18 ans et 29 ans. L'exemption est possible dans de rares cas (blessures graves, représentation de la Finlande à une compétition étrangère…).

Durant leur service militaire, les conscrits choisissent parmi trois types de formations, dont la durée est de 165, 255 ou 347 jours. En accord avec les besoins de l'armée, les conscrits choisissent leur spécialisation souvent en adéquation avec leur plan de carrière professionnelle. S'ils envisagent un changement de carrière, ils ont également la possibilité de solliciter un changement de fonctions, à condition que cela réponde aux besoins de l'armée.

Chaque année environ 20 000 appelés effectuent leur service militaire. En 2019, les données de ABDI estimaient que 80 % des hommes Finlandais avaient effectué leur service militaire[6]. Depuis 1995, le service militaire est également ouvert aux femmes sur la base du volontariat. Cette formation militaire est semblable à celle des hommes. Le nombre de femmes effectuant volontairement le service militaire ne cesse de croître et atteint 1 500 en 2022, selon l'ABDI[7].

Ne pas effectuer son service militaire est pénalement condamnable[8].

Il existe toutefois un subsitut au service militaire : le service dit civil. Sa durée est longue, 347 jours, soit l'équivalent du plus long des trois services militaires possibles. Cependant, ceux qui l'ont effectué ne seront pas rappelés dans la réserve militaire. Le service civil a longtemps été vu d'un mauvais œil par les autorités finlandaises. Instauré à la fin de la seconde guerre mondiale, ce service durait au départ seize mois avant d'être progressivement réduit à 347 jours (2008)[9]. Bien que ce service n'ait pas de caractère militaire, il peut néanmoins préparer à des tâches de soutien à la population en cas de guerre. Le service civil gagne en popularité auprès de l'opinion publique finlandaise ces dernières années mais le service militaire reste préféré par les appelés.

La réserve

Une fois le service militaire accompli, les conscrits rejoignent automatiquement la réserve de l'armée jusqu'à l'âge de 50 ou 60 ans en fonction de leur grade.

Les réservistes sont régulièrement rappelés pour effectuer des exercices de rafraîchissement. La fréquence des rappels varie entre un et cinq ans et les exercices durent en général deux semaines. Sur une période totale de réserve, les Finlandais peuvent être rappelés de 80 à 200 jours au plus. La loi oblige les entreprises à laisser leurs employés effectuer ces rappels sans que cela ait des répercussions sur leur salaire ou leurs jours de congé.

Les réservistes finlandais ne sont pas exclusivement mobilisés en temps de guerre. En novembre 2023 par exemple, des réservistes ont été appelés pour sécuriser la frontière orientale finlandaise. Cette dernière faisait face à un afflux d'individus souhaitant la franchir de manière illégale.

UN MODÈLE DE DÉFENSE TOTALE ACCEPTÉ PAR LA POPULATION FINLANDAISE

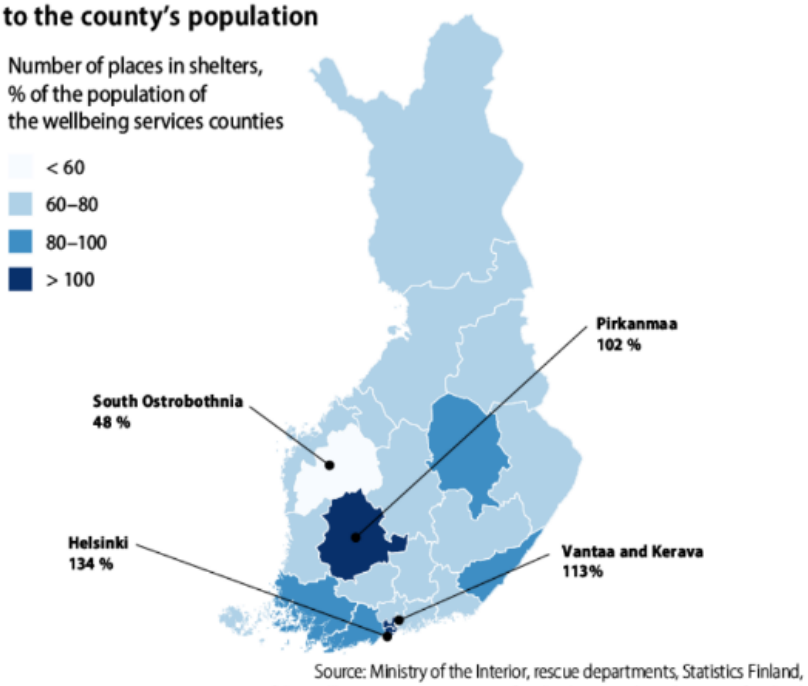
L'implication civile dans la défense

Par son statut de neutralité imposée, la Finlande a été contrainte de construire son modèle de défense en se tenant à l'écart d'alliés occidentaux. C'est pour combler cette carence que la Finlande implique, encore aujourd'hui, l'ensemble de sa société dans la défense du pays.

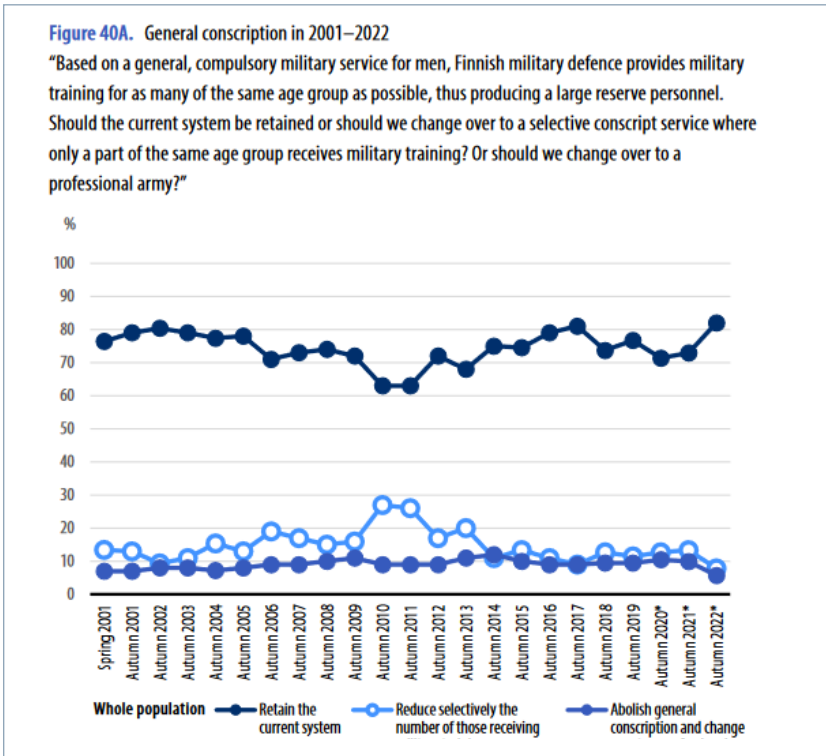
Outre les militaires, les civils contribuent ainsi au modèle de défense finlandais. Cette implication des civils est encadrée par diverses lois et mise en œuvre par des organismes publics et privés. La loi finlandaise oblige par exemple les entreprises finlandaises à constituer des stocks en cas de crise. L'Agence nationale d'approvisionnement d'urgence (NESA) participe à la coordination du stockage. La valeur de ces stocks stratégiques est estimée à 2,5 milliards d'euros. Ces stocks représentent un approvisionnement de six mois en céréales comme le blé et l'avoine, en médicaments et en différents types de carburants comme l'essence et le diesel, ainsi qu'en « actifs stratégiques ». La NESA (The National Emergency Supply Agency) veille également à ce que les entreprises de production et de fourniture d'électricité disposent d'une réserve d'électricité suffisante pour assurer la continuité de l'approvisionnement pendant quinze jours en cas d'urgence[10].

En plus des entreprises, les villes ont un rôle actif dans la défense. Elles sont chargées de mettre à disposition de leur population une quantité adéquate d'abris anti-

(6) The Advisory Board for Defence Information (ABDI), « Opinions des Finlandais… », 2022.
(7) *Ibid.*
(8) Ministère de la Défense, Loi sur la conscription, 2008.
(9) Ministère des Affaires économiques et de l'Emploi de Finlande, « Informations destinées aux personnes postulant au service non militaire » [Information for persons applying for non-military service].
(10) Ministère des Affaires économiques et de l'Emploi de Finlande, Décision du gouvernement sur les objectifs de sécurité d'approvisionnement [Government Decision on the Objectives of Security of Supply (1048/2018)], décembre 1992.



Sondages auprès des Finlandais : « La Finlande, doit se préparer à la guerre dans les prochaines années ».



Les Finlandais soutiennent le système de défense actuel basé sur la conscription https://www.defmin.fi/files/5567/ABDI_December_2022.pdf

bombardements et de centres d'accueil. Il s'agit principalement de bunkers, mais certains parkings et infrastructures sportives peuvent être reconvertis en centres d'accueil. Ainsi, la Finlande compte environ 50 500 abris de protection civile pouvant accueillir environ 4,8 millions de personnes[11].

Les citoyens finlandais sont préparés en cas de crise par diverses formations comme celles proposées par l'Association de formation de la défense nationale de Finlande. Il s'agit d'une société privée impliquant principalement des bénévoles. Cette association dispense gratuitement le cours de défense nationale qui s'adresse aux civils et aux militaires. Le but de la formation est d'améliorer la collaboration entre les différents secteurs de la société dans les situations d'urgence. Ces cours préparent les administration régionales et locales aux perturbations et aux situations d'urgence auxquelles le pays peut être confronté. Les cours donnent une vue d'ensemble sur la sécurité, le fonctionnement des forces de défense finlandaises, la sécurité de l'approvisionnement, l'économie, les communications et les transports. Ces cours préparent les citoyens à effectuer des tâches précises en temps de crise, tâches qui sont en adéquation avec leur formation professionnelle[12].

L'opinion publique sur les questions de défense

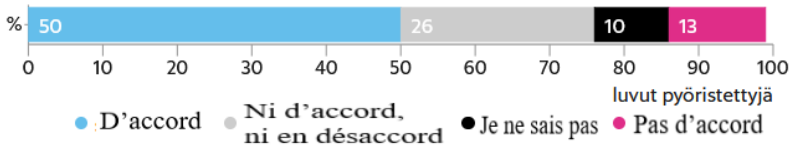
La population finlandaise est attachée à la défense de son territoire et trouve que le système de défense actuel est adapté à cet objectif. C'est ce que révèle une enquête de l'ABDI de 2022 dont les questions étaient : « Faut-il conserver le système actuel ou doit-on passer à un service de conscription sélectif où seule une partie d'un même groupe d'âge reçoit une formation militaire ? Ou faut-il passer à une armée professionnelle ? »

(11) Ministère de l'Intérieur, « La Finlande dispose d'abris de protection civile pour environ 4,8 millions de personnes » [Finland has civil defence shelters for about 4.8 million people], rapport, février 2023.
(12) National Defence Training Association of Finland, « Formation de défense volontaire en Finlande ».

Le soutien au système actuel a toujours été majoritaire : 82 % des réponses en 2022. Le soutien à la transition vers un service militaire sélectif et le soutien à une armée professionnelle reste minoritaire[13].

Effectuer son service militaire n'est pas perçu comme une contrainte dans la société finlandaise. Le service militaire, qui est pour les Finlandais un devoir moral, est aussi considéré comme une manière de compléter sa formation universitaire. En effet, les appelés sont jeunes, il s'agit souvent de nouveaux diplômés ou bien d'individus n'ayant pas encore commencé une carrière ou des études. Grâce au service militaire, ils acquièrent des compétences personnelles et techniques qui sont valorisées sur le marché du travail finlandais. En 2019, les données de l'ABDI estimaient que 80 % des hommes finlandais avaient effectué leur service militaire. Parmi les conscrits, un grand nombre (43 % en 2022 selon l'ABDI) effectuent le service militaire dont la durée est la plus longue (347 jours), ce qui témoigne de l'importance qu'ils accordent à cette formation[14].

La résilience de la population finlandaise s'observe dans l'opinion publique, les Finlandais perçoivent le risque d'une guerre impliquant leur pays comme probable. Selon un sondage de novembre 2023 publié dans le quotidien national finlandais *Helsingin Sanomat, 21 % des interrogés affirment avoi*r pris des mesures pour se préparer à la guerre ou à une crise générale[15]. Ces mesures impliquent le stockage d'alimentation, la possession d'équipement comme des masques à gaz ou bien une formation militaire. Selon cette même source, la moitié des Finlandais interrogés ont répondu qu'ils pensaient que la Finlande devait se préparer à la guerre, ce qui souligne l'importance profondément ancrée de la défense nationale dans la conscience collective finlandaise ■



Sondage auprès des Finlandais : «La Finlande, doit se préparer à la guerre dans les prochanes années» https://www.hs.fi/politiikka/art-2000010073909.html

POUR EN SAVOIR PLUS :

Forces de défense de Finlande, « Stratégie du personnel des Forces de défense finlandaises » [Personnel Strategy of the Finnish Defence Forces].

« Opinion publique finlandaise sur diverses questions de défense », 2023.

(13) The Advisory Board for Defence Information (ABDI), « Opinions des Finlandais… », 2022.
(14) *Ibid.*
(15) « La moitié des Finlandais disent qu'il faut se préparer à la guerre », *Helsingin Sanomat,* 22 décembre 2023.

Recherche européenne sur la résilience sociétale face aux catastrophes

Philippe QUEVAUVILLIER

À PROPOS DE L'AUTEUR

Philippe QUEVAUVILLER [1], *chargé de programmation et politique de recherche, Commission européenne, direction générale de la Migration et des Affaires intérieures (DG HOME).*

Philippe Quevauviller a été chercheur en océanographie de1984 à 1989 à l'université de Bordeaux en coopération avec le ministère portugais de l'Environnement à Lisbonne et le ministère néerlandais des Travaux publics à La Haye. Il a obtenu deux doctorats, l'un en océanographie (1987), l'autre en chimie de l'environnement (1991), et une habilitation à diriger les recherches (HDR) en 1999.

Il a commencé sa carrière à la Commission européenne en 1989 en tant que responsable scientifique à la DG Recherche dans le domaine de la métrologie chimique, puis comme responsable politique à la DG Environnement (responsable des politiques de l'eau de l'UE) de2002 à 2008, et, de retour à la DG Recherche, de 2008 à 2013 dans le domaine des risques hydrométéorologiques.

Philippe Quevauviller a rejoint le programme Sécurité civile pour la société en 2013, d'abord à la DG Entreprises (2013) puis à la DG Home (2015), où il est responsable de la programmation de recherche dans le domaine des sociétés résilientes aux catastrophes. En 2014, il est à l'origine du développement d'une communauté d'utilisateurs dans le domaine de la gestion des risques de catastrophes, qui est devenue en 2019 une plateforme d'échanges traitant de la sécurité au sens large (liée au programme Horizon Europe cité ci-dessus), la Communauté pour la recherche et l'innovation européennes en matière de sécurité, ou CERIS). Outre son travail à la Commission européenne, il a développé une carrière universitaire en tant que professeur associé à la Vrije Universiteit Brussel (VUB) entre 2007 et 2019. Il est également auteur et éditeur scientifique (avec plus de 250 articles et vingt livres publiés dans la littérature internationale). Sur le plan privé, il dirige plusieurs groupes musicaux et il est producteur et éditeur.

POLITIQUE DE RECHERCHE EUROPÉENNE EN MATIÈRE DE RÉSILIENCE SOCIÉTALE

La résilience de la société face aux catastrophes et la gouvernance des risques sont intégrées dans des politiques internationales telles que le cadre d'action de Sendai des Nations unies et le mécanisme de protection civile de l'Union européenne (MPCU), et donnent lieu à des recommandations qui guident les actions politiques aux échelons national, régional et local. Alors que les politiques de l'UE combinent des mécanismes de coordination à caractère volontaire dans le secteur de la protection civile (par exemple le mécanisme de protection civile de l'UE) et une législation à caractère contraignant dans d'autres secteurs (par exemple la directive sur les inondations), la sensibilisation des citoyens et des autorités locales semble souvent très éloignée du cadre politique de l'UE. En ce qui concerne la recherche européenne liée à la gestion des risques de catastrophes, la situation est encore plus difficile, et il y a une grande différence entre les résultats de la recherche appliquée et leur reconnaissance au niveau régional ou local. Toutefois, la nécessité de réunir les principaux acteurs de la gestion des risques de catastrophes, notamment les décideurs politiques, les scientifiques, les praticiens, les représentants des PME/de l'industrie et de la société civile, a été clairement mise en évidence dès les premières étapes du programme de recherche sur les sociétés sûres, il y a une dizaine d'années, et des échanges entre différents secteurs et disciplines ont eu lieu depuis lors dans le cadre d'une communauté qui est maintenant connue sous le nom de Communauté européenne de recherche et d'innovation pour la sécurité (CERIS).

(1) Les opinions exprimées dans cet article sont celles de l'auteur et ne représentent pas formellement celles de la Commission européenne.

Des lacunes concernant la résilience sociétale aux catastrophes ont alors été identifiées, ce qui a conduit à la conception de sujets de recherche dans les programmes de recherche H2020 et Horizon Europe, en particulier dans le programme Secure Societies (Cluster 3) selon un axe de recherche sur les sociétés résilientes aux catastrophes (ou *Disaster-Resilient Societies*, connues sous le sigle DRS). Ce domaine de recherche recouvre des sujets (et des projets) sur la résilience sociétale, la gouvernance des risques de catastrophe, le développement de technologies pour les primo-intervenants et le soutien aux besoins d'harmonisation et de normalisation de ces technologies, outils et méthodes.

Les échanges entre les différents projets et au sein de la plateforme CERIS ont progressivement amélioré la participation des acteurs de la société et des représentants des autorités locales (y compris les municipalités), qui ont été trop longtemps détachés de la recherche européenne. Le succès d'un événement CERIS organisé à Toulouse en mai 2023 sur la résilience sociétale et la gouvernance des risques a démontré que les dialogues entre différents acteurs, y compris locaux, sont non seulement possibles, mais sont de plus en plus demandés. La synergie des projets se développe et se cristallise sous la forme de clusters, parmi lesquels le cluster sur la résilience sociétale (CSR pour « *Cluster on Societal Resilience* ») est certainement l'un des plus actifs. Cet article se base sur des recommandations formulées par neuf projets rassemblant plus de cent organisations. Il exprime des recommandations et des actions issues d'une masse critique élevée de connaissances multisectorielles et pluridisciplinaires à l'appui de la protection civile et des politiques connexes, et il attirera donc un large lectorat, de l'échelon international à l'échelon local.

RÉSULTATS DE RECHERCHE EN MATIÈRE DE RÉSILIENCE SOCIÉTALE

Les résultats des projets du groupe thématique sur la résilience sociétale s'appuient sur des décennies de recherche et d'expérience démontrant les effets positifs d'une approche globale de la société pour impliquer les membres de la population dans la gestion des risques de catastrophe. Parmi les bons exemples de ces initiatives, citons les programmes de préparation et d'évacuation en cas de tremblement de terre et de tsunami mis en œuvre conjointement par les pouvoirs publics et les écoles au Japon. De même, les actions préparatoires des femmes de la ville de L'Aquila, avant qu'elle ne soit frappée par un tremblement de terre dévastateur en 2009, avaient conduit à préparer des sacs contenant les articles personnels nécessaires à leur famille en cas d'évacuation rapide de leur maison. Plus récemment, la mobilisation des ressources communautaires pour la fourniture de nourriture et d'abris d'urgence au cours des phases de réponse à de vastes inondations en Allemagne en 2023 a démontré que des objectifs communs et une communication inclusive entre la population et les pouvoirs publics peuvent contribuer à renforcer les efforts de gestion des catastrophes.

Malgré ces exemples d'actions concrètes, la recherche a également mis en évidence des lacunes persistantes dans les niveaux de préparation et de réaction des populations. C'est ce qui ressort de l'utilisation inadéquate des prévisions et des messages d'alerte par les autorités et de la réaction tardive des communautés lors des inondations européennes de juillet 2021 (en particulier en Allemagne, en Belgique et au Luxembourg), ainsi que de l'absence de mesures de préparation et d'évacuation adéquates lors des incendies de forêt de Maui en 2023. Ces deux événements ont coûté la vie à de nombreuses personnes et ont causé des dégâts considérables. En outre, la pandémie de COVID-19 a provoqué une onde de choc dans le monde entier : les communautés locales, les services de santé et d'urgence, les entreprises, les États et les régions ont été pris au dépourvu et se sont efforcés de réagir efficacement aux conséquences de la crise.

De tels événements sont encore aggravés par des problèmes persistants, tels que l'urgence climatique, et mettent en évidence la nature en cascade, multidimensionnelle et systémique des risques, qui nécessitent à leur tour des approches multirisques pour le renforcement de la résilience. En effet, dans le sillage d'un paysage de risques en constante évolution, les communautés exposées aux dangers doivent renforcer leurs capacités à résister, absorber, accommoder, s'adapter, transformer et récupérer des effets des dangers de manière opportune et efficace. Conformément aux objectifs de l'Union européenne en matière de résilience aux catastrophes et à la stratégie d'adaptation au changement climatique, il s'agit notamment de prendre des mesures transversales de réduction des risques de catastrophes et d'adaptation au changement climatique qui réduiront la vulnérabilité, l'exposition et les risques liés aux aléas et renforceront la capacité des communautés locales à réagir et à se rétablir.

En pratique, cela implique que les autorités et les communautés adoptent des approches de gestion des risques qui soient inclusives et innovantes, au moyen de plans et de procédures prédéfinis, ainsi qu'au moyen de capacités adaptables et flexibles pour se préparer aux catastrophes, y répondre et s'en remettre. Cela nécessite la mise en œuvre de politiques et de stratégies visant à accroître la sensibilisation aux risques et la préparation, qui sont élaborées conjointement et rendues possibles grâce à l'engagement et à la participation de l'ensemble de la société, et qui renforcent donc la résilience aux catastrophes des pouvoirs publics, des décideurs, des acteurs privés, des bénévoles et des citoyens, ainsi que des personnes les plus vulnérables.

Cet article présente des recommandations politiques conjointes, fondées sur des données probantes, issues des projets du Cluster sur la résilience sociétale et visant à renforcer une approche de la résilience aux catastrophes par l'ensemble de la société dans deux domaines clés. Tout d'abord, les projets fournissent des recommandations pour renforcer l'engagement des autorités et des citoyens, en mettant l'accent sur les questions de renforcement des compétences, de partage des connaissances, de participation et de collaboration dans les processus de gestion des risques de catastrophes. Ensuite, les projets proposent des recommandations sur les processus de communication ciblés et bidirectionnels entre les autorités et les citoyens, et abordent les questions relatives à l'adaptation, à l'utilisation et à l'accessibilité des canaux d'information et de communication pour répondre aux besoins des différentes parties de la population. De telles approches sont importantes pour renforcer la confiance et accroître les capacités du public à se préparer et à réagir aux catastrophes et, en fin de compte, à rendre les communautés plus autonomes et plus résilientes.

Pour chaque thème, des recommandations spécifiques sont fournies à deux niveaux : d'abord au niveau de la planification opérationnelle et stratégique des organisations de gestion des catastrophes, et ensuite au niveau de l'élaboration des politiques. Ceci afin de montrer les interdépendances et les conditions nécessaires à ces deux niveaux pour une mise en œuvre efficace des recommandations.

Faire participer les citoyens à la gestion des risques de catastrophes

Qu'est-ce que cela signifie ?

La participation des citoyens à la gestion des risques de catastrophes implique l'élaboration de stratégies et de méthodes visant à mieux intégrer les contributions des acteurs informels (par exemple, les citoyens et les bénévoles) à la préparation aux risques et à la réaction aux conséquences des catastrophes.

Comment mettre en pratique une telle participation ?

Le renforcement des compétences et des connaissances de base de la population peut être réalisé par des événements et des programmes éducatifs et d'actions ciblées s'adressant aux autorités de protection civile aux niveaux stratégique et opérationnel et aux décideurs politiques.

Dans le cadre de l'organisation d'événements tels que des exercices, des formations et des ateliers impliquant les autorités locales, les acteurs de l'urgence, les services hydrométriques et les membres de la population, les événements devraient être conçus pour créer des occasions d'apprentissage pour toutes les parties prenantes impliquées et servir de base à l'établissement d'une confiance mutuelle entre les citoyens et les pouvoirs publics. De plus, les événements devraient être utilisés pour créer et développer des plans de préparation aux situations d'urgence, pour examiner systématiquement les vulnérabilités et les potentiels de résilience de diverses sociétés dans diverses situations de catastrophe, pour adapter les attentes mutuelles entre les différents participants, et pour permettre de développer, tester et améliorer conjointement les procédures et les outils. Ces actions visent également à une meilleure compréhension des risques (locaux), à accroître la sensibilisation aux risques et à améliorer la compréhension des différentes perceptions des risques parmi les différentes parties prenantes. Enfin, les événements doivent être ciblés et prendre en compte la diversité des membres de la population, y compris les minorités culturelles et les groupes concernés ayant des besoins particuliers, tels que les enfants ou les personnes handicapées.

À l'adresse de décideurs politiques, les recommandations du cluster CSR vont dans le sens de la mise en place de programmes éducatifs aux échelons municipal et local. En ce sens, les écoles devraient être utilisées comme point de départ pour développer les connaissances sur les catastrophes, les mesures à prendre et les compétences de base de la population. Des cours devraient également être élaborés et intégrés dans les programmes d'enseignement général, sur la base d'objectifs pédagogiques.

Un autre volet concerne la promotion d'outils et de pratiques de démocratie participative dans les domaines de la réduction des risques de catastrophes et de l'adaptation au changement climatique. Cela implique en particulier d'établir des exigences participatives pour les processus de décision et d'élaboration des politiques aux niveaux européen, national et local, et d'allouer des ressources adéquates aux processus de participation et de cocréation au niveau local afin de faciliter l'engagement civique.

La mise œuvre de relations avec les représentants de la population est essentielle afin de faciliter la participation de divers groupes aux événements et aux activités de préparation, y compris dans le cadre d'actions stratégiques et opérationnelles pour les autorités de protection civile, les organisations de gestion des catastrophes et les premiers intervenants. Cela implique de travailler avec des acteurs intermédiaires tels que les travailleurs sociaux et communautaires, ainsi que les enseignants, afin d'engager un dialogue sur la vulnérabilité locale et les potentiels de résilience et d'exploiter la créativité collective pour construire une culture de la préparation. Enfin, l'identification de personnes pouvant jouer un rôle d' « ambassadeurs locaux » au sein des communautés permet de faciliter un dialogue continu sur les besoins et les attentes des autorités et des divers groupes, de partager les connaissances locales et d'instaurer un climat de confiance.

Il est également important de déterminer dans quelle mesure les concepts de préparation et de culture de la sécurité sont ancrés dans un groupe donné. Il est ainsi recommandé d'établir une méthodologie pour s'assurer que là où des lacunes sont identifiées, des mesures sont prises pour renforcer la culture de la préparation et de la sécurité au sein de ces groupes, par exemple par des campagnes de sensibilisation élaborées conjointement et des campagnes de sensibilisation dans les écoles.

Une recommandation s'adressant aux décideurs politiques est de reconnaître le rôle des citoyens dans le cycle de gestion des risques de catastrophes, de la préparation à la réponse et au rétablissement. À ce titre, les décideurs aux échelons municipal et local devraient promouvoir la création de comités de citoyens officiels et élire des représentants des citoyens qui participeront aux échanges sur la gestion des risques de catastrophes.

Intégrer les actions entre les autorités et la population implique de considérer les niveaux stratégique et opérationnel pour les autorités de protection civile, les organisations de gestion des catastrophes et les premiers intervenants. Cela comprend l'identification d'initiatives de soutien (par exemple, mobilisation de ressources, expertise locale) de la part de la population dans les phases préparatoires, qui peuvent être utilisées pendant les périodes d'intervention et de rétablissement, lorsque les ressources officielles sont déjà sollicitées et que les besoins locaux risquent de ne pas être satisfaits. Des actions préparatoires permettent de soutenir et de renforcer les attentes des citoyens envers les pouvoirs publics ainsi que les attentes que les pouvoirs publics peuvent avoir envers les citoyens (auto-préparation et/ou ressources des volontaires spontanés).

Un autre aspect de gouvernance des risques est le renforcement des capacités à gérer les volontaires spontanés issus de la population. Des actions recommandées sont l'établissement de pôles numériques de volontaires pour l'accueil et la formation afin de renforcer les capacités pertinentes des volontaires spontanés, et l'utilisation de hubs numériques pour définir clairement les attentes des citoyens volontaires et des autorités, pour renforcer la sécurité avec des contrôles d'identité, et pour atteindre et former les volontaires avec, par exemple, un ensemble de compétences appropriées. La création de postes de liaison spécifiques est également souhaitable pour faciliter le suivi, l'intégration et la réorientation éventuelle des volontaires spontanés. Des centres de mobilisation des volontaires devraient être créés en tant qu'organes officiels pouvant être activés et mobilisés lors d'une catastrophe. Les citoyens inscrits dans ces centres devraient avoir accès à une formation professionnelle régulière en matière d'intervention d'urgence et être associés aux principales réunions et à la planification préparatoire. Il convient d'intégrer dans l'organisation des stratégies destinées aux volontaires spontanés, de manière préciser les procédures d'accueil à toutes les phases des catastrophes, les tâches qu'ils peuvent accomplir lors d'incidents spécifiques et la manière dont ils peuvent être déployés (par exemple, uniquement par paires ou par groupes), ainsi que la manière de couvrir les questions d'assurance et de responsabilité.

Les décideurs politiques aux échelons local, municipal et national devraient être en mesure de reconnaître et promouvoir la contribution positive globale de la population aux efforts de réponse et de rétablissement, et de veiller à ce que des représentants désignés des citoyens (y compris des représentants des groupes vulnérables) soient inclus dans les discussions et le processus de rédaction des doctrines de gestion des catastrophes et des crises afin de mieux tirer parti des contributions spontanées de la population. Il est nécessaire de nuancer la terminologie utilisée pour désigner les citoyens, afin de refléter les différents rôles qu'ils jouent tout au long du cycle de gestion des catastrophes et la façon dont ils se perçoivent eux-mêmes.

Renforcer la communication sur les catastrophes

Qu'est-ce que cela signifie ?

Une communication efficace sur les catastrophes nécessite des échanges et un traitement précis et bidirectionnels des données, informations et connaissances relatives aux risques et aux crises entre les différentes parties prenantes, notamment les autorités, les scientifiques, les entreprises et le grand public. En fin de compte, ces processus de communication inclusifs conduiront à un engagement accru des citoyens, à une plus grande confiance entre les pouvoirs publics et les citoyens, et à une utilisation plus efficace des ressources dans la gestion des risques de catastrophes.

Comment mettre en pratique cette communication ?

La communication adressée à différents publics devrait être orientée vers des actions aux niveaux stratégique et opérationnel pour les autorités de protection civile, les organisations de gestion des catastrophes et les premiers intervenants. Les canaux de communication et informations doivent être adaptés pour qu'ils soient accessibles à tous les membres de la société, ce qui signifie qu'il faut tenir compte des besoins des personnes présentant différentes caractéristiques sociodémographiques telles que l'âge, la nationalité, la langue, les réseaux sociaux, la religion, l'appartenance ethnique, les ressources économiques, les handicaps et d'autres vulnérabilités. Des rencontres des différents groupes cibles lors des phases préparatoires sont nécessaires afin d'identifier leurs besoins d'information, leurs conseils, leurs connaissances locales et les médias qu'ils préfèrent.

La formation et le recrutement de médiateurs numériques sont à encourager. Il s'agit de personnes ayant des compétences numériques et étant formées pour soutenir les personnes présentant des profils vulnérables et pour accroître leur engagement.

Il est important de veiller à ce que la communication soit équitable, c'est-à-dire que l'accès à l'information et sa diffusion répondent aux besoins de tous les membres de la communauté, y compris les populations vulnérables ou marginalisées, afin d'éviter d'exacerber les inégalités existantes. Cela peut se faire en fournissant des informations dans plusieurs langues ou par divers canaux de communication. La communication se doit également d'être accessible, c'est-à-dire que les informations doivent être disponibles et compréhensibles pour tous les membres de la communauté, indépendamment de leurs capacités, de leurs handicaps ou de leurs compétences linguistiques. Cela peut se faire en fournissant des informations dans un langage simple (et différent), en évitant les symboles et les sigles, et en prévoyant des fonctions de navigation au clavier et d'aide à la transcription sur les applications numériques.

Enfin, la communication doit être conçue de telle sorte qu'elle soit acceptable, c'est-à-dire que les informations soient communiquées d'une manière qui tienne compte de la culture, qui soit respectueuse des diverses valeurs et normes en vigueur au sein d'une communauté. Pour ce faire, on peut faire appel aux dirigeants de la communauté pour aligner les besoins en communication sur les pratiques, préférences et sensibilités culturelles, ce qui peut favoriser une plus grande confiance et une meilleure coopération de la communauté en cas de catastrophe.

Un autre aspect à considérer est l'élaboration d'une stratégie de communication adaptée à toutes les phases de la catastrophe, en l'occurrence la mise en œuvre d'une telle stratégie dans les documents de planification et de formation existants de l'organisation au cours de la phase de préparation, afin d'engager un processus itératif d'instauration de la confiance, avec une marge de manœuvre pour les tests, les retours d'information, les changements et les activités de suivi. En soutien de cette stratégie, il est recommandé de créer des groupes d'intervention post-catastrophe et de mettre en place un contrôle, une évaluation et un suivi continus des actions de communication, afin de recueillir des informations sur les principaux défis, les lacunes, les besoins et les meilleures pratiques, ainsi que sur ce qui a fonctionné ou non avant, pendant et après un événement, du point de vue des citoyens.

Des recommandations sont exprimées par le cluster CSR à l'attention des décideurs politiques selon plusieurs axes :

> Propositions de financement (par exemple, pour des projets de recherche) adaptées aux niveaux européen et national afin d'approfondir ces questions et de favoriser le changement.

> Promotion et allocation de ressources aux organisations de gestion des catastrophes aux échelons national, municipal et local pour les investissements dans les pratiques de communication inclusive en cas de catastrophe, les applications numériques et l'expertise (par exemple, un médiateur numérique formé).

> Accroissement de la capacité des agences de gestion des risques qui opèrent à tous les échelons pour générer des prévisions et des alertes localisées, significatives et orientées vers l'action pour différents groupes cibles, par exemple des initiatives de prévision basées sur l'impact.

> Allocation de fonds pour le recrutement d'experts en communication scientifique qui peuvent aider les autorités aux échelons national, municipal et local à interpréter et à transformer les informations et les données scientifiques en informations compréhensibles et exploitables par le public.

En plus de ces actions, il est suggéré de tirer parti d'éventuels partenariats public-privé avec des organisations du secteur privé aux échelons national, municipal et local afin d'offrir une plateforme supplémentaire de sensibilisation à la population générale (y compris aux groupes vulnérables).

Établir des processus de communication à double sens entre les autorités et les citoyens

En complément des actions recommandées ci-dessus à l'adresse des autorités de protection civile aux niveaux stratégique et opérationnel, la mise en place de canaux de communication à double sens est également préconisée. Cela comprend l'identification des canaux de communication (numériques ou non) des différents groupes démographiques au sein de la population, y compris les plus vulnérables, l'adaptation de plateformes de communication, des canaux et des informations des organismes de gestion pour permettre un dialogue bidirectionnel avec la population.

La gestion des informations relatives à la communication bidirectionnelle passe par l'identification des types d'informations qu'il peut être le plus utile de recueillir auprès de la population à toutes les phases des catastrophes. Par exemple, les compétences et les capacités des différents groupes de la population, ainsi que les points de vue et les expériences des citoyens, peuvent être utiles à une prise de décision ancrée dans les réalités et les contextes locaux.

Il est recommandé de concevoir des messages et une communication cohérents, inclusifs et adaptables aux différents besoins, et de reconnaître que la communication doit être continue et qu'elle dépend de la création de conditions favorables pour être efficace – par exemple, le rôle de la confiance a été reconnu pour son influence sur la volonté d'accepter l'information et d'agir en conséquence. Il faut donc

s'efforcer d'instaurer un climat de confiance avec la population en veillant à ce que les informations communiquées par l'organisme de gestion soient opportunes, fiables et valables. Cela implique l'utilisation de plateformes de médias sociaux et d'autres canaux d'information qui emploient des mesures de protection pour filtrer et bloquer la désinformation et les commentaires offensants (c'est-à-dire les discours de haine, les canulars), et la mise en œuvre de mesures de protection (par exemple, vérificateurs de faits, IA) pour éliminer les messages offensants et atténuer la désinformation sur les applications numériques et les canaux d'information de votre organisation.

Dans les actions à mener par les décideurs politiques, notons les recommandations suivantes :

> Promouvoir et allouer des fonds pour la mise en œuvre de garanties pour la gestion de la désinformation sur les applications et canaux numériques des institutions publiques qui opèrent à tous les niveaux.

> Fixer des priorités politiques en vue de la mise en œuvre de garanties pour la gestion de la désinformation par les fournisseurs de plateformes de médias sociaux au niveau de l'UE, afin d'imposer l'obligation de rendre des comptes et la responsabilité.

> Adopter, dans les politiques nationales, municipales et locales, un langage qui donne le ton pour établir les citoyens comme des parties prenantes égales et compétentes en matière de gestion des risques de catastrophes. Par exemple, éviter les formulations qui perpétuent l'idée que les citoyens sont des acteurs sans pouvoir ou qu'ils entravent le travail des acteurs officiels.

Il est également recommandé de mettre en place des mécanismes et des espaces aux échelons régional et local, par exemple des réunions physiques dans un centre communautaire ou un forum en ligne, pour faciliter l'engagement des organisations de gestion des catastrophes, des représentants des communautés locales et d'autres acteurs concernés, afin de garantir que les personnes issues de milieux culturels différents soient à la fois entendues et informées.

CONCLUSIONS

Les recommandations émanant de cet article sont les résultats d'échanges et de synergies entre une dizaine de projets réunis dans un cluster sur la résilience sociétale (CSR) et représentent donc une masse critique de connaissances développées entre 2019 et 2024. Un « papier blanc » a été ainsi produit (dont le présent article s'est largement inspiré) et a été transmis à la Commission européenne, en particulier à la direction générale chargée de la coordination de protection civile au sein de l'UE (DG ECHO) et à la direction générale de la Migration et des Affaires intérieures (DG HOME). Ces axes de réflexions seront utiles aux décideurs politiques pour la mise en œuvre de politiques de gestion des risques de catastrophes ainsi que pour l'identification de sujets de recherche dans le domaine de la résilience sociétale dans le cadre du programme Horizon Europe, Secure Societies ■

REMERCIEMENTS

Les neuf projets financés par le programme Secure Societies qui ont contribué au papier blanc cité dans cet article, Societal Resilience Cluster, « Strengthening Societal Resilience to Disasters. Improving Engagement and Communication among Citizens and Authorities », Policy Brief, 2023, sont remerciés pour leurs efforts et leurs recommandations : **BuildERS** (Kati Orru et Sten Hansson, Université de Tartu), **CORE** (Melissa Scott, Public Safety Communication Europe, et Raffaella Russo, université de Salerne), **DIRECTED** (Lydia Cumiskey, University College Cork, Max Steinhausen, Technische Universität Braunschweig et Pia-Johanna Schweizer, Helmholtz Centre Potsdam), **ENGAGE** (Alexandra Olson et David Wales, European Emergency Number Association, et Matthieu Branlat, SINTEF), **LINKS** (Emmanuel Raju et Nina Blom Andersen, University of Copenhagen, Nathan Clark, Kees Boersma, Robert Larruina et Tejal Patil, Vrije Universiteit Amsterdam), **MEDIATE** (Abdelghani Meslem, NORSAR), **PARATUS** (Cees van Westen et Funda Atun, université de Twente), **RESILOC** (Ramona Velea, Institute of International Sociology Gorizia, et Sjirk Meijer, Crisis Management Innovation Network Europe), et **RISKPACC** (Guillaume Brumter, European Organisation for Security, et Maike Vollmer, Fraunhofer Institute for Technological Trend Analysis). Le cluster sur la résilience sociétale (CSR) est coordonné par le **CMINE** (Crisis Management Innovation Network Europe). Pour plus d'informations sur le papier blanc, s'adresser à Jon Hall (jon.hall@resilienceadvisors.eu).

POUR EN SAVOIR PLUS

Andersen, N., Nielsen, A. B., Raju, E. et Patil, T, « Targeting Communication in Disasters », Policy Brief, Strengthening links between technologies and society for European disaster resilience (projet Links), 2023.

Duca, G. et Gugg, G., « Safety Culture in the Disaster-Resilient Society Context. A Conceptual Exploration », *Sustainability*, 15, 6, août 2023, 12236.

Hansson, S., Orru, K., Siibak, A., Bäck, A., Krüger, M., Gabel, F. et Morsut, C., « Communication-related vulnerability to disasters. A heuristic framework », *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 51, décembre 2020.

Nahkur, O., Orru, K., Hansson, S., Jukarainen, P., Myllylä, M., Krüger, M., Max, M., Savadori, L., Nævestad, T.-O., Frislid Meyer, S., Schieffelers, A., Olson, A., Lovasz, G et Rhinard, M., « The engagement of informal volunteers in disaster management in Europe », *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 83, décembre 2022.

Nero, K., Orru, K., Nævestad, T.-O., Olson, A., Schobert, M., Windsheimer, P., Keränen, J., Jukarainen, P. et Kajganovic, J., « Care organisations role as intermediaries between the authorities and the marginalised in crisis management », *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 86, février 2023.

Orru, K., Klaos, M., Nero, K., Gabel, F., Hansson, S. et Nævestad, T., « Imagining and assessing future risks. A dynamic scenario based social vulnerability analysis framework for disaster planning and response », *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 31, 4, décembre 2023 (première publication : novembre 2022).

Wales, D. « Communicatin with Citizens in a Crisis », Policy Brief, Engage Society fot Risk Awareness and Resilience (projet Engage), 2023.

Wales, D., « The involvement of spontaneous volunteers in disaster management », Policy Brief, Engage Society fot Risk Awareness and Resilience (projet Engage), 2023.

Community of European Research and Innovation for Security (CERIS), Disaster Resilient Societies (DRS), European Forum on Risk Governance and Societal Resilience, Toulouse, mai 2023, compte rendu..

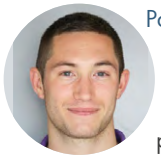
United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNDRR), Sendai Framework Terminology on Disaster Risk Reduction, « Resilience ».

La cellule de crise : un outil d'hypercoordination au cœur de la résilience des organisations

Guillaume DELATOUR, Paul-Henri RICHARD, Michael BABIN

À PROPOS DES AUTEURS

Guillaume DELATOUR est docteur de l'université de technologie de Troyes (UTT), enseignant chercheur, et membre de la chaire de recherche partenariale « Gestion de crise » de l'université de technologie de Troyes et de l'École nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers (ENSOSP). Ses travaux portent sur la gestion de crise et le management des organisations.



Paul-Henri RICHARD est docteur de l'UTT, et administrateur de la chaire de recherche partenariale « Gestion de crise ».

Michael BABIN est docteur de l'UTT, et ingénieur d'étude au sein du simulateur de cellule de crise de l'UTT, PRESAGES.

Dans une société caractérisée par sa turbulence, sa complexité et son immédiateté, mettre en œuvre des modalités de gestion de crise apparaît de plus en plus comme le seul moyen de garantir la capacité de résilience des organisations. Cela constitue un enjeu majeur pour les managers de crise, qui, d'une part, doivent mettre en place des modalités de gestion adaptées en évitant des recettes toutes faites et, d'autre part, doivent convaincre le décideur de l'intérêt de mettre en place une démarche de gestion de crise au sein de son organisation.

ENTRE CRISE ET GESTION DE CRISE – LA PERSPECTIVE DE L'ORGANISATION

Le concept de crise s'inscrit dans de nombreux champs de connaissances scientifiques et est également opérationnalisé de différentes manières selon les doctrines suivies par les acteurs de la sécurité (publique, civile, sanitaire) ou encore par des acteurs du secteur socio-économique. Or, le passage dans le vocabulaire commun des notions de crise et de gestion de crise, et l'usage interchangeable des notions d'évènement et de crise selon les acteurs rend inaudible toute gradation dans les mesures d'adaptation, chaque évènement devenant une crise. Cette richesse sémantique n'est pas sans poser de difficulté pour le « manager de crise » qui doit, d'une part, penser une organisation à l'interface avec les grands acteurs de la sécurité et, d'autre part, convaincre de l'importance de mettre en place des activités de préparation et de gestion de crise. Distinguer « évènement » et « crise » permet de redonner une perspective intéressante en matière de management des organisations, perspective différenciant les causes et les conséquences de l'évènement de ses effets directs sur l'organisation. Ainsi, une crise peut être définie comme une déstabilisation de l'organisation, c'est-à-dire comme une situation dans laquelle les modes de gestion du quotidien sont rendus caduques par un évènement, quelle que soit son origine. Pour un même évènement, toutes les organisations affectées ne sont pas forcément en crise, au même moment, pour la même durée, ou selon les mêmes effets. Dans cette perspective, si la crise est un état spécifique de l'organisation, la gestion de crise peut être appréhendée comme l'ensemble des activités de préparation et de gestion des évènements exceptionnels par une organisation, de la planification des situations à risques du quotidien, la préparation d'un ou plusieurs niveaux de planification d'urgence, jusqu'à la rupture de la capacité à gérer. La notion de crise renvoie à l'incapacité à supporter la rupture, l'incapacité à affronter l'urgence, l'incapacité à accepter l'incertitude (Richard *et al.*, 2023).

Les grandes approches managériales de la notion de crise

Du point de vue théorique, de nombreux travaux ont cherché en parallèle à modéliser différentes approches du concept de crise du point de vue des

organisations. Il est possible de les regrouper en trois grandes perspectives, sans que celles-ci soient complètement articulées en grands courants théoriques.

La première perspective fait référence aux *disasters studies* (Quarantelli, 1988 ; Perrow, 1999 ; Le Coze, 2020), qui considèrent l'accident – et donc, la crise – comme inévitable du fait de la complexité inhérente aux systèmes. Bien qu'ils s'intéressent davantage au concept de risque qu'à celui de crise, ces travaux nourrissent une perspective « évènementialiste » de la crise et focalisée sur l'analyse des différentes phases spécifiques précédant l'événement catastrophique ou lui succédant. L'enjeu pour cette littérature est alors d'établir des critères qui permettent une réponse efficace (Dynes, 1994 ; Quarantelli, 1997) : prévention, préparation, atténuation, réponse et rétablissement en constituent ainsi les différentes unités d'analyse (Alexander, 2002 ; Bosher *et al.*, 2021).

La seconde perspective s'ancre plus largement dans des courants de pensée relatifs aux *organisation studies*. La crise est envisagée comme un état dynamique de l'organisation qui résulterait d'un environnement déstabilisant, voire extrême (Hallgren *et al.*, 2018). Cette perspective s'inscrit notamment dans le courant des organisations hautement fiables (HRO – Roberts, 1990) qui explorent les processus de haute fiabilité des organisations, compris comme la conjonction d'une haute sécurité et d'une haute productivité. Les événements non désirés, comme le sont les accidents majeurs, sont mis en perspective dans des logiques de prévention et d'évitement des conséquences qui résultent d'un couplage réussi entre les acteurs, l'organisation et l'environnement organisationnel (Roberts, 1990). L'émergence récente de différents travaux portant sur la résilience organisationnelle s'inscrit directement dans la continuité de cette logique, ce qui amène là encore à considérer la crise comme un état dynamique de l'organisation.

Enfin, le dernier courant considère la crise comme un processus organisationnel à part entière (Roux et Dufort, 2007). Dans cette perspective, l'objet d'attention n'est plus l'événement, mais plutôt les dispositifs organisationnels et les processus opérationnels mis en œuvre pour atteindre des finalités spécifiques dans des circonstances particulières. Les unités d'analyse de ces différents travaux se situent au niveau des modalités de gestion et de leurs évolutions (Godé *et al.*, 2016). Ainsi, la crise organisationnelle n'est pas définie par l'événement en tant que tel mais par l'incapacité de l'organisation à délaisser ou à faire évoluer ses modalités de gestion du quotidien pour faire face aux défis.

SE PRÉPARER : APPROCHE MANAGÉRIALE DE LA GESTION DE CRISE

Analyse de la vulnérabilité, planification de la continuité d'activité, mise en œuvre de la cellule de crise, communication de crise, ou encore retour d'expérience : les approches managériales liées à la gestion de crise se sont considérablement développées depuis plusieurs années pour outiller les organisations en concepts, méthodes et outils, que ce soit au moyen de dispositifs réglementaires, de normes (Norme NF EN ISO 22361 de novembre 2022 par exemple) ou debonnes pratiques. Si ces termes sont communs à de nombreuses organisations, force est de constater qu'ils masquent une très grande variété de circonstances plus ou moins déstabilisantes, de configurations organisationnelles plus ou moins complexes, et de types d'objectifs stratégiques et opérationnels. L'enjeu pour le manager de crise est de concevoir des règles collectives d'action qui permettent de faire face à une situation où la temporalité et l'incertitude neutralisent les efforts de gestion standardisés du quotidien. Mettre en place une approche managériale de gestion de crise revient alors à mettre en œuvre des activités de gestion permettant de réduire la complexité de la situation à une représentation partagée et utile d'informations, de manière à permettre l'anticipation et la conception de plan d'actions, à accompagner la prise de décision, et à coordonner l'ensemble des parties prenantes. Finalement, la gestion de crise, grâce à la mise en situation lors de la formation des acteurs, à la mise en œuvre d'une organisation de crise prédéterminée, à la mise en place d'un ensemble d'activités spécifiques (veille, alerte, montée en puissance…), rendue possible par l'allocation de ressources spécifiques (référentiel de compétence, référentiel en organisation), apparaît comme un levier majeur de résilience des organisations. Elle doit cependant ne pas être pensée uniquement comme des dispositifs de gestion rigides, mais comme une expérience de gestion collective à part entière.

LA CELLULE DE CRISE : HYPERCOORDINATION POUR RÉPONDRE À LA COMPLEXITÉ

Les cellules de crise sont des outils organisationnels de plus en plus présents dans la vie des organisations, qu'elles soient publiques ou privées. Pensée pour jouer un rôle de coordination et d'aide à la décision au sein d'organisations de crise bien

établies autour des grands enjeux de la gestion de crise (avec par exemple l'analyse de la vulnérabilité, la continuité d'activités, la communication de crise, ou encore le retour d'expérience), la cellule de crise est opérationnalisée de différentes manières selon les différentes doctrines en place au sein des organisations qui les portent. Remplissant un rôle d'hypercoordination, elle se retrouve souvent comme l'unique solution, presque magique, de réponse d'une organisation à un événement déstabilisant. Ce terme, bien qu'il soit commun à de nombreuses organisations, masque une très grande variété de structures, de fonctions, de compositions et d'objectifs. Définir la cellule de crise n'est pas chose aisée, et si les cellules de crises semblent être différentes, elles possèdent également des caractéristiques communes. Une cellule de crise peut être décrite comme un petit état-major travaillant au profit d'un décideur, dont l'organisation fait face à une crise (Babin *et al.*, 2022), c'est-à-dire à une situation dans laquelle la temporalité et l'incertitude neutralisent les efforts de gestion standardisés du quotidien, et nécessite la mise en œuvre de modalités de gestion particulière. La cellule porte l'action collective d'un groupe restreint de membres, dans un espace-temps fini. Quelle que soit sa configuration, elle met en œuvre des activités permettant de réduire la complexité de la situation à une représentation commune et utile d'informations, ce qui permet l'anticipation, la conception de plan d'actions, la prise de décision et la coordination des parties associées à la gestion de l'évènement. Pouvant mobiliser toutes les strates et tous les services de l'organisation, la cellule de crise peut donc être considérée, d'une part, comme une structure formelle, dépendant du niveau de professionnalisation de l'organisation, en matière de formation des acteurs, de mise en œuvre d'une organisation de crise prédéterminée, de mise en place d'un ensemble d'activités spécifiques (veille, alerte, montée en puissance…), rendue possible grâce à l'allocation de ressources spécifiques (référentiel de compétence, référentiel en organisation). Elle peut, d'autre part, être considérée comme une expérience de gestion collective, dépendante du niveau de connaissance mutuelle a priori des membres, et de leur expérience de travail commune. Le schéma ci-dessous identifie les différentes cellules de crise sur deux axes évoqués ci-dessus : le niveau de professionnalisation et l'expérience de gestion collective. De ces deux perspectives peut émerger une typologie des cellules de crise. Chaque famille éclaire ainsi différentes modalités particulières de mise en œuvre de mêmes pratiques de coordination (figure n° 1).

Figure 1 – Typologie des cellules de crise

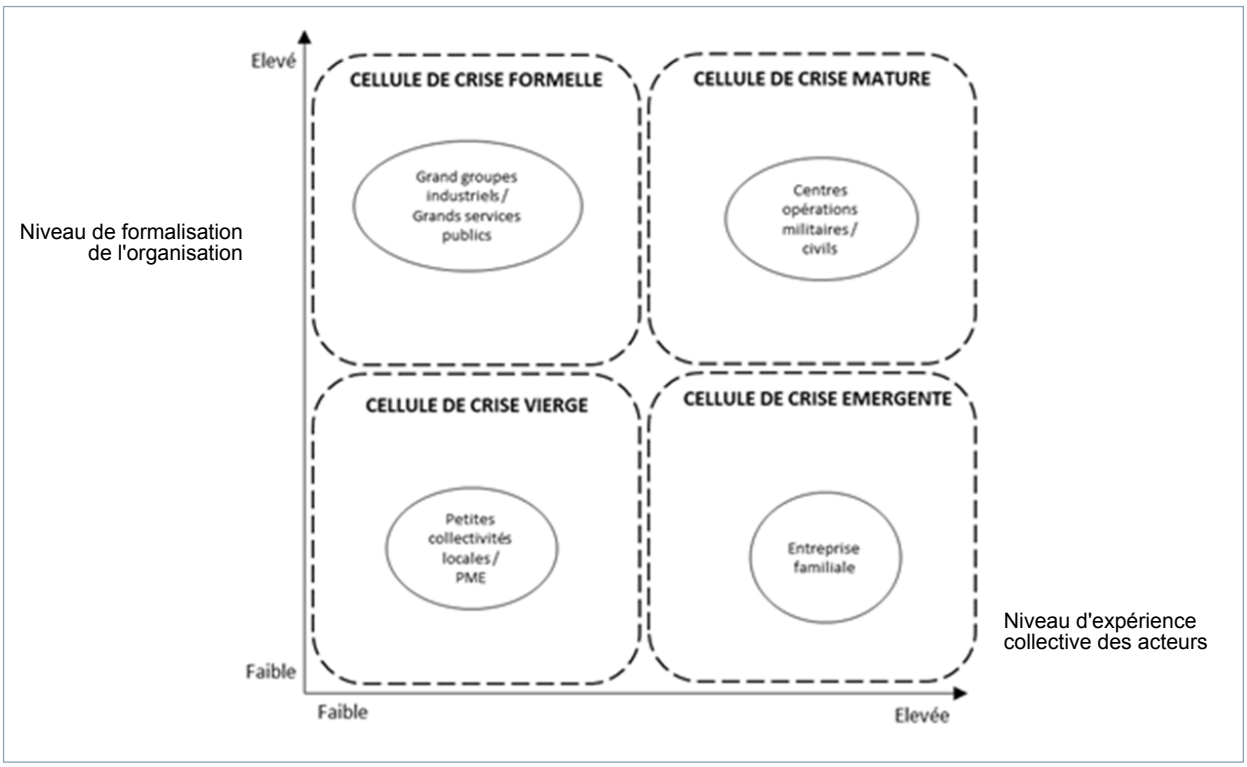
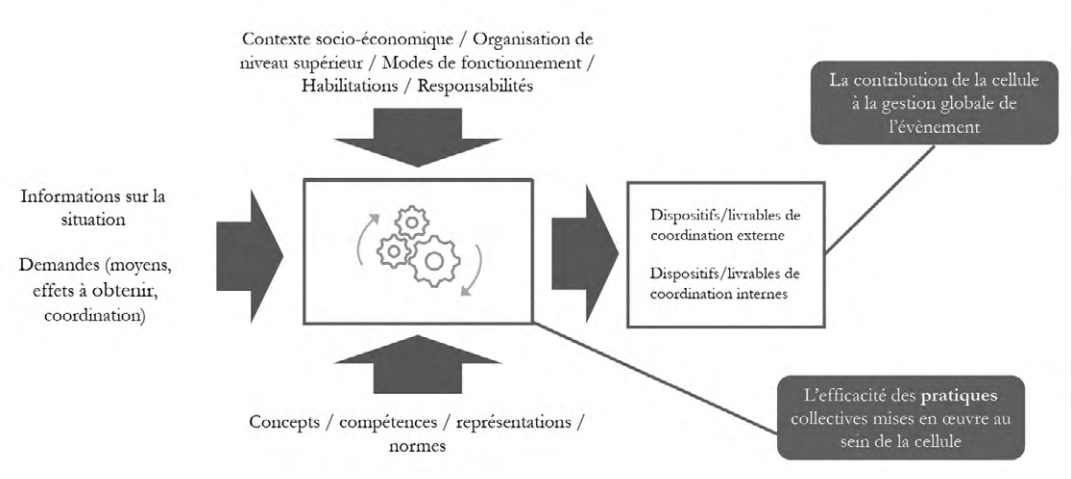


Figure 2 – Performance de la cellule de crise



PRATIQUE DE COORDINATION ET PERFORMANCE DES CELLULES DE CRISE

Si la cellule de crise apparaît comme un outil organisationnel majeur de la gestion de crise (sans en être le seul), la question de la définition de la performance de la cellule de crise émerge tout entière. La conception d'un modèle de performance répond au besoin d'évaluer les effets attendus d'une cellule de crise dans une organisation globale. Deux paramètres semblent ordonner cette évaluation (figure n° 2) :

1/ Quelle est la contribution de la cellule de crise à la gestion globale de l'évènement, en matière de livrables : coordination des acteurs (compte rendu, ordre d'exécution, mission affectée), synthèse de la situation (point de situation écrit, oral), ou encore aide à la décision (point de décision, anticipation).

2/ Avec quelle maîtrise managériale les différentes actions internes à la cellule de crise sont-elles réalisées ?

Comme le soulignent March et Simon (1958), dès lors qu'une action collective s'opère, la question de la coordination se pose. Les pratiques de coordination sont définies comme des comportements routinisés qui se composent de plusieurs éléments interconnectés (Reckwitz, 2002). Ces comportements sont régulés dans le temps et dans un contexte spécifique pour aboutir à une performance collective (Faraj et Xiao, 2006, p. 1156, p. 1157). Les différentes recherches menées au sein de la chaire de recherche « Gestion de crise », en partenariat entre l'UTT et l'ENSOSP, ont mis en évidence six pratiques de coordination effectives au sein de la cellule de crise, qui sont résumées dans le tableau no 1. Comprendre ces différentes pratiques de coordination et caractériser leur niveau de développement et de maîtrise, permet d'évaluer globalement la performance interne de la cellule de crise.

Dans une société caractérisée par sa turbulence, sa complexité et son immédiateté, la cellule de crise apparaît indispensable à la capacité de résilience des organisations. La cellule de crise est alors un enjeu pour le secteur de la recherche. Sa dynamique, ses modalités de coordination internes et inter-organisationnelles restent encore peu connues et documentées. La cellule de crise est également un enjeu pour le manager, chargé d'anticiper la gestion des évènements déstabilisants. Il s'agit alors d'en maîtriser les modes de fonctionnement et les enjeux, de diagnostiquer son organisation afin d'identifier les conditions d'émergence et d'opérationnalité spécifiques et, restant éloigné des recettes toutes faites, de permettre une mise en pratique concrète et efficace de la cellule de crise ■

Tableau 1 — Pratiques de coordination au sein des cellules de crise

Pratiques de coordination	Description
Se répartir les rôles	Affecter les tâches à effectuer dans le temps et selon les capacités disponibles
Utiliser des dispositifs de gestion des connaissances	Concevoir des modalités et des outils permettant d'organiser et de diffuser les connaissances des membres
Concevoir une stratégie de résolution de situation problématique	Mener une analyse permettant de concevoir une solution dans un contexte contraint
Interagir avec les parties prenantes	Organiser les modalités d'échanges avec les acteurs externes dans le temps
Faciliter les activités des membres	Mettre en cohérence les activités de chaque membre de la cellule dans un objectif commun
Concevoir une synthèse collective de la situation	Agréger des connaissances de toutes natures et origines pour construire une représentation de la situation

BIBLIOGRAPHIE

Alexander, D., Principles of Emergency Planning and Management, Oxford University Press, 2002.

Babin, M., Delatour, G., Laclémence, P. et Richard, P-H., « La coordination implicite dans une organisation temporaire : le cas des cellules de crise vierges », communication lors de la XVe conférence de l'Association internationale de management stratégique, Annecy, 31 mai - 3 juin 2022.

Bosher, Lee, Ksenia Chmutina et Dewald van Niekerk, « Stop Going Around in Circles. Towards a Reconceptualisation of Disaster Risk Management Phases », *Disaster Prevention and Management. An International Journal*, 30, 4, mai 2021, 525-537.

Dynes, Russell R., « Community Emergency Planning. False Assumptions and Inappropriate Analogies », *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, 12, 2, août 1994, 141–58.

Hällgren, M., Rouleau, L. et Rond, M. D., « A Matter of Life or Death. How Extreme Context Research Matters for Management and Organization Studies », *The Academy of Management Annals,* 12, 1, janvier 2018, 111-153 (publication en ligne : octobre 2017).

Le Coze, J.-C., Post normal accident. Revisiting Perrow's classic, CRC Press, 2020.

Faraj, S. et Xiao, Y., « Coordination in fast-response organizations », *Management Science*, 52, 8, août 2006, 1155-1169.

Godé, C., Melkonian, T. et Picq, T., « Performance collective. Quels enseignements des contextes extrêmes ? », *Revue française de gestion*, 4, mai 2016, 73-78.

March, J. et Simon, H., Organizations, John Wiley and Sons, 1993 (première publication : 1958).

Perrow, C., « Organizing to reduce the vulnerabilities of complexity », *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 7, 3, septembre1999, 150-155.

Quarantelli, Enrico L., « Ten Criteria for Evaluating the Management of Community Disasters », *Disasters*, 21, 1, mars 1997, 39-56.

Quarantelli, Enrico L. (dir.), What is a Disaster ? Perspectives on the Question, *Psychology Press*, 1998.

Reckwitz, A., « Toward a Theory of Social Practices. A Development in Cultural Theorizing », *European Journal of Social Theory*, 5, 2, mai 2002, 243-263.

Richard, P.-H., Delatour, G. et Laclemence, P., « Simuler pour mieux former ? Le questionnement pédagogique au service de la gestion des crises », Post-Print hal-04150886, HAL, 2023.

Roberts, K. H., « Some Characteristics of One Type Of High Reliability Organization », *Organization Science*, 1, 2, mai 1990, 160-176.

Roux-Dufort, C., « Is Crisis Management (Only) a Management of Exceptions ? », *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 15, 2, mai 2007, 105-114.

POUR EN SAVOIR PLUS

Plateforme de recherche d'expérimentation et de simulation des activités de gestion des evénements de sécurité (PRESAGES).

Chaire de recherche « Gestion de crise », université de technologie de Troyes.

Institut sur la sécurité globale et l'anticipation, université de technologie de Troyes.

École nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers (Ensosp).

Renforcer la résilience de la société française face à la manipulation de l'information et aux ingérences étrangères : pour une approche globale

David COLON

À PROPOS DE L'AUTEUR

David COLON est enseignant chercheur en histoire à Sciences Po, spécialiste de l'histoire de la communication et des médias. Il est membre du groupe Souveraineté et lutte contre les ingérences étrangères des états généraux de l'information. Il a notamment publié *Propagande. La manipulation de masse dans le monde contemporain* (Belin, 2019 ; Flammarion, « Champs Histoire », 2021), qui a reçu le prix Akropolis décerné par l'Association nationale des auditeurs de l'Institut des hautes études de la sécurité et de la justice (ANA-INHESJ) ainsi que le prix Jacques-Ellul. Son dernier livre, *La Guerre de l'information. Les États à la conquête de nos esprits* (Tallandier, 2023), figure dans la sélection du Prix de la *Revue des Deux Mondes* et dans celle du Prix de la Plume et l'Épée.

© David Allan

Depuis le 24 février 2022, le Kremlin a doublé sa guerre d'agression contre l'Ukraine d'une intensification sans précédent de sa guerre informationnelle contre tous les États qui soutiennent les Ukrainiens. Cela s'est notamment traduit, en France, par une série d'opérations de déstabilisation détectées par Viginum et dénoncées par la diplomatie française, qu'il s'agisse de l'opération *Doppelgänger* menée par RRN (Reliable Recent News) en juin 2023, des étoiles de David taguées en novembre 2023 ou des activités du réseau Portal Kombat en février 2024. Dans la perspective des élections européennes de juin 2024 et des JO de Paris 2024, le Kremlin mène une stratégie opportuniste visant à exploiter les clivages de la société française pour semer la confusion et accentuer les tensions dans le débat public. Cette action de la Russie s'inscrit en même temps dans le cadre d'une offensive plus vaste des régimes autoritaires – à commencer par la Chine, l'Iran et Russie –, qui ont dépensé des milliards d'euros ces dernières décennies pour façonner l'opinion publique et les perceptions dans le monde entier en recourant à leur *sharp power*, ce « pouvoir tranchant » qui « perce, pénètre ou perfore les environnements politiques et d'information » dans les pays démocratiques. Parce qu'ils perçoivent les démocraties comme une menace existentielle pour leur emprise sur leur société, les autocrates ont entrepris depuis la fin de la guerre froide d'utiliser l'ouverture des démocraties pour les affaiblir de l'intérieur. Les ingérences autoritaires dans notre espace public prennent des formes très diverses – de la capture des médias à celle des élites, en passant par le financement de *think tanks* et le recrutement d'influenceurs sur les réseaux sociaux –, mais elles s'inscrivent toutes dans un processus à long terme visant à saper la cohésion de notre société et les fondements mêmes de notre système démocratique. Depuis que Xi Jinping est au pouvoir, la Chine s'est engagée très résolument dans une stratégie de guerre informationnelle qui s'appuie notamment sur la constitution du plus vaste appareil de renseignement au monde, le développement de plateformes de contenus à destination de publics occidentaux, comme TikTok, et sur le développement à marche forcée de capacités de traitement massif et automatisé d'informations reposant sur des technologies d'intelligence artificielle.

Pour faire face à cette menace grandissante, la France a mené depuis 2017 une politique qui a principalement reposé sur la création d'outils voués à l'anticipation, la veille, la caractérisation et la dénonciation de la menace, ainsi qu'à la riposte. Il s'agit principalement du Comcyber (2017), de Viginum

(2021) et de la sous-direction du quai d'Orsay chargée de la veille et de la stratégie (2023). La France a également soutenu l'adoption de mesures de régulation des espaces informationnels à l'échelon européen, à l'image des règlements européens sur les services numériques (DSA), l'intelligence artificielle (AI Act) ou la liberté des médias (EMFA). En octobre 2023 ont été lancés les états généraux de l'information, qui doivent rendre des propositions concrètes au président de la République en juin 2024, et dont un des groupes de travail – dont je fais partie – est spécialisé dans la question de la souveraineté et de la lutte contre les manipulations de l'information. En revanche, nos pouvoirs publics ont jusqu'à présent tardé à définir et à mettre en œuvre une politique publique en matière de résilience, la résilience étant entendue comme la capacité d'une société à appréhender les menaces qui pèsent sur elle, à y résister et à s'en remettre. L'objet du présent article est par conséquent d'examiner quelques pistes de stratégies concrètes de résilience à privilégier pour lutter contre la désinformation et les ingérences informationnelles étrangères.

METTRE EN ŒUVRE UNE RÉPONSE INTERNATIONALE COORDONNÉE ET MULTILATÉRALE

Parce que la manipulation de l'information par les régimes autoritaires ne connaît pas de frontières, il est impératif que les pays partageant des valeurs démocratiques travaillent ensemble pour identifier, dénoncer et contrer cette menace, et protéger l'intégrité de l'écosystème informationnel mondial. De considérables progrès ont été accomplis dans ce domaine depuis quelques années. En septembre 2019, à l'initiative de la France, cinquante-deux États ont signé le Partenariat pour l'information et la démocratie, dont les principes sont mis en place par le Forum sur l'information et la démocratie, qui a publié depuis 2020 une série de rapports, dont le dernier en date, publié le 28 février 2024, était consacré au contrôle démocratique de l'IA. Le Partenariat a également débouché en 2023 sur la création de l'Observatoire information et démocratie (OID) qui, à l'instar du GIEC, entend proposer une évaluation scientifique globale et périodique de l'espace informationnel et de ses répercussions sur la démocratie. En septembre 2023, le Canada et les Pays-Bas ont lancé à New York la Déclaration mondiale sur l'intégrité en ligne, qui contient un ensemble d'engagements internationaux de haut niveau pris par les trente-quatre États signataires, dont la France, pour protéger et promouvoir « un écosystème de l'information qui produit des éléments d'information exacts, dignes de confiance et fiables ». Le 16 février 2024, les États-Unis, le Royaume-Uni et le Canada ont publié une déclaration commune dans laquelle ils appellent à « adopter une stratégie collective de gestion de la menace que représente la manipulation de l'information étrangère, et ce, en créant une coalition de pays d'optique commune déterminée à renforcer la résilience et la réponse à la manipulation de l'information ». Dans le but de mettre en place des systèmes interopérables pour résister à la menace et de mobiliser, autour des États, des organisations internationales non gouvernementales (OING) susceptibles de démultiplier l'échelle et les effets des actions de lutte contre la manipulation de l'information, les trois États signataires de la déclaration ont également approuvé conjointement un cadre multilatéral de lutte contre les manipulations de l'information par des États étrangers. Enfin, le 4 mars 2024, l'OCDE a dévoilé son rapport « Facts not fakes. Tackling disinformation, strengthening information integrity »[1]. Signé par les trente-huit États membres de l'organisation internationale, il présente à la fois l'état des lieux des initiatives prises par les États pour faire face à la menace et un ensemble de recommandations susceptibles d'être mises en œuvre rapidement à différents niveaux de gouvernement. Il est donc indéniable que les démocraties ont aujourd'hui non seulement pris conscience de l'enjeu que représente la guerre mondiale de l'information, mais aussi entrepris de faire front commun face à la menace représentée par les ingérences informationnelles des États autoritaires.

DÉFINIR À L'ÉCHELON NATIONAL UNE STRATÉGIE OUVERTE IMPLIQUANT L'ENSEMBLE DE LA SOCIÉTÉ

La première mesure qui semble aujourd'hui s'imposer comme nécessaire pour lutter efficacement contre les ingérences étrangères et les manipulations de l'information est l'adoption, à l'échelon de chaque État, d'une stratégie clairement définie et impliquant l'ensemble de la société.

Parmi les États européens qui n'ont pas de frontière avec la Russie, les Pays-Bas font figure de pionniers en la matière depuis l'adoption en décembre 2022 d'une stratégie gouvernementale pour lutter efficacement contre la désinformation et l'initiative qu'ils ont prise avec le Canada en septembre 2023 en lançant la Déclaration mondiale sur l'intégrité de l'information en ligne. La même année, l'Irlande et la Lettonie se sont dotées de stratégies nationales de lutte contre la désinformation. De fait, pour être efficace, la lutte contre les manipulations de l'information et les ingérences étrangères doit bénéficier non seulement de moyens techniques et de capacités humaines, mais aussi de structures de gouvernance intergouvernementales coordonnant l'action des institutions et services concernés. En France, le SGDSN apparaît naturellement comme l'instance vouée à assurer

(1) « Les faits sans le faux : Lutter contre la désinformation, renforcer l'intégrité de l'information »

cette coordination, mais on pourrait également envisager, si l'on considère la nature très présidentielle de notre régime politique, qu'elle soit assurée de l'Élysée.

Ensuite, il apparaît, au moment où ces lignes sont écrites, que le meilleur moyen de lutter contre les ingérences étrangères est de les rendre visibles, et ainsi plus faciles à identifier, aussi bien par le gouvernement que par la population. Cela implique, bien sûr, d'abord de dénoncer et, chaque fois que c'est possible, d'atttibuer les opérations détectées et caractérisées par les services chargés de la protection de notre débat public, ce que fait la France depuis juin 2023 en s'appuyant sur le savoir-faire de Viginum. Cela implique, ensuite, d'adopter des lois de transparence, comparables à celles en vigueur aux États-Unis (Foreign Agents Registration Act), en Australie (Foreign Influence Transparency Scheme) et au Royaume-Uni (Foreign Influence Registration Scheme), qui ont le mérite de donner une visibilité sur la nature, le niveau et l'étendue des opérations d'influence menées par des agents étrangers. Adoptée en 1938 après le scandale provoqué par la révélation d'une campagne d'ingérence menée par le régime nazi, le FARA fait figure de modèle. Elle oblige en effet tous les acteurs travaillant pour le compte d'un gouvernement étranger ou d'un mandant étranger en dehors des États-Unis à divulguer leurs affiliations et leurs activités ainsi que les recettes et les dépenses liées à ces activités. Le fait de se soustraire à cette obligation est passible de lourdes sanctions pénales. En 2018, le département de la Justice des États-Unis a inculpé treize ressortissants russes au titre du Foreign Agents Registration Act pour avoir interféré clandestinement dans les élections américaines. En revanche, la loi prévoit des exceptions, notamment pour les *think tanks*, les activités religieuses, universitaires ou scientifiques, qui mériteraient d'être couvertes si l'on veut disposer d'une vue d'ensemble des opérations d'influence. Enfin, le principal mérite d'une démarche reposant sur la transparence est de favoriser davantage la confiance dans les institutions que les lois répressives en matière de liberté d'expression, de liberté d'opinion ou de liberté d'informer. Entre 2011 et 2022, soixante-dix-huit pays ont adopté des lois visant à limiter la diffusion d'informations fausses ou trompeuses dans les médias sociaux, et rien qu'entre 2016 et 2022, quatre-vingt-onze lois de ce type ont été adoptées ou amendées dans le monde sans que cela enraye la désinformation ou le déclin de la confiance envers les institutions. Une approche ouverte, reposant sur la transparence et le respect des libertés fondamentales, semble davantage susceptible de favoriser la résilience des citoyens.

Enfin, dans les pays qui ont su faire faire face avec succès aux ingérences dont ils étaient l'objet, à commencer par Taïwan, l'Ukraine, les Pays-Baltes ou la Finlande, il apparaît que la mobilisation de la société civile a joué un rôle essentiel pour développer la résilience. Experts, universités, médias indépendants, ONG et entreprises ont contribué à sensibiliser l'opinion, à encourager la transparence et la vérification indépendante des faits, à promouvoir l'éducation aux médias et à soutenir les initiatives de leurs gouvernements respectifs. L'enjeu est de renforcer l'engagement des citoyens au service de l'intégrité de leur espace informationnel et de la démocratie en général. Cela passe bien entendu par le soutien d'écosystèmes d'information libres, pluralistes et promouvant des informations exactes et fiables, de sorte que le renforcement de l'intégrité des espaces informationnels devrait être considéré comme une priorité. Cela passe ensuite par le renforcement des compétences des citoyens en matière de médias, d'information et de culture numérique. En Europe, les États frontaliers de la Russie sont les plus avancés en matière d'intégration de l'éducation aux médias dans un programme plus vaste de résilience de la société. La Finlande a introduit l'éducation aux médias dans les écoles dès les années cinquante et dans les programmes en 2004, et en a fait un élément central d'une politique visant à promouvoir la participation démocratique et à réduire la polarisation politique. Des acteurs de différents secteurs, y compris des universités et des ONG, contribuent à cette démarche. Enfin, et peut-être surtout, les notions de désinformation et de mésinformation y font pleinement partie des cours dispensés, qui comprennent l'étude de campagnes de propagande et de techniques de manipulation. On apprend ainsi aux élèves à détecter les techniques de manipulation les plus courantes et à s'en prémunir. De son côté, en 2010, l'Estonie a introduit au lycée un cours obligatoire de 35 heures intitulé « Médias et Manipulation » dans le but d'aider les élèves à évaluer de manière critique la désinformation dont ils peuvent faire l'objet. Enfin, en 2022, la Lettonie a publié un livre numérique, le « Manuel contre la désinformation : reconnaître et s'opposer », contenant des recommandations pratiques à destination des fonctionnaires comme des citoyens. L'éducation aux médias est d'autant plus efficace qu'elle repose sur des dispositifs d'évaluation scientifique de ses effets – trop souvent absents – et qu'elle peut s'appuyer sur un réseau d'organisations non gouvernementales qui y participent au sein des écoles : la Finlande en compte à elle seule un millier. Pour contribuer pleinement à la résilience de la société, l'éducation aux médias ne doit pas se limiter à l'école, mais toucher le plus grand nombre en établissant des programmes de formation, des contenus audiovisuels et des campagnes de sensibilisation auprès de publics particulièrement susceptibles de se faire les relais involontaires de campagnes d'influence. C'est le cas, entre autres, des utilisateurs de

Facebook âgés de plus de 65 ans, qui, selon une étude récente, sont jusqu'à sept fois plus susceptibles de diffuser de fausses nouvelles que le reste de la population. On pourrait également envisager des dispositifs de formation ou de sensibilisation pour les représentants de la société civile, des médias, des universitaires et des entreprises, susceptibles d'être la cible de campagnes de manipulation de la part d'agents d'influence étrangers. La principale difficulté aujourd'hui en matière de sensibilisation et d'éducation réside dans la différence d'échelle et de temporalité entre, d'une part, les campagnes de désinformation, qui touchent parfois des centaines de millions d'individus en un temps très réduit sur les réseaux sociaux, et, d'autre part, les campagnes de sensibilisation et d'éducation aux médias qui ne sont pas généralisées et s'inscrivent souvent dans le temps long de la mise en œuvre des programmes scolaires. C'est pourquoi il est nécessaire de se tourner vers des approches innovantes, tels que les dispositifs de *prebunking*, qui, conçus à l'université de Cambridge par l'équipe du psychologue social Sander van der Linden, consistent à immuniser les individus contre les techniques de manipulation. Cette équipe est par exemple à l'origine du jeu *GoViral!*. Conçu en collaboration avec le Médialab de Sciences Po pour le compte du gouvernement britannique et de l'OMS, il consiste à exposer les joueurs à des techniques de manipulation sur les réseaux sociaux, et a pour effet de réduire leur sensibilité aux fausses informations pendant plusieurs mois. Cette équipe de chercheurs est également à l'origine du jeu sérieux *Harmony Square*, proposé par le département d'État des États-Unis, et dans lequel les joueurs doivent mener une campagne d'influence dans une ville paisible obsédée par la démocratie, en recourant tour à tour à quatre grandes techniques de manipulation : le *trolling*, consistant à prendre part à un débat en exprimant des opinions extrêmes ou polarisantes, le recours aux émotions, l'amplification artificielle de contenus, et l'escalade, consistant à encourager les camps opposés à passer à l'action violente. De nombreuses études randomisées contrôlées ont d'ores et déjà montré l'efficacité de tels dispositifs pour réduire la propagation de faux contenus. Ces dispositifs ont, en outre, le mérite de se focaliser sur les techniques de manipulation, sans considérer les contenus en tant que tels, de sorte de ne pas conduire les pouvoirs publics à s'ériger en ministres de la vérité. En France, la coordination des actions œuvrant à encourager la résilience de la société pourrait, en toute logique, être confiée avec les moyens afférents à Viginum, qui a développé un savoir-faire en sources ouvertes sur les techniques de manipulation de l'information. En toute hypothèse, l'instance chargée de coordonner les actions en matière de résilience et de manipulation de l'information devrait s'inspirer du modèle de l'Agence suédoise de défense psychologique, agence gouvernementale créée en 2022 pour développer la capacité sociale globale de la Suède en matière de menaces liées à l'information sans pour autant empiéter sur les libertés d'expression et d'opinion. L'agence intervient en soutien auprès des agences gouvernementales, des municipalités, des médias et des organisations non étatiques, en mettant l'accent sur l'esprit critique et l'éducation aux techniques de manipulation de l'information.

En cette année 2024, décisive pour les démocraties en raison du grand nombre de scrutins qui s'y déroulent et de l'intensification sans précédent des opérations de déstabilisation lancées par la Russie en Europe, l'engagement, aussi bien des autorités publiques que de la société civile, sera sans aucun doute déterminant pour faire face à ces risques désormais amplifiés par l'intelligence artificielle. Une approche globale, reposant à la fois sur une stratégie claire de l'État et sur la mobilisation de l'ensemble de la société, apparaît plus que jamais nécessaire pour protéger à la fois notre espace informationnel, notre débat public, notre processus électoral et nos libertés fondamentales ■

POINT DE VUE

L'ANTICIPATION EN SITUATION DE CRISE L'APPROCHE PANDA – *PARTIE 2*

Marc VOIRIN, Bertrand ROBERT

Marc VORIN et Bertrand ROBERT ont manœuvré ensemble en cellule d'anticipation dès les prémices de la crise Covid et pendant son pilotage.

Marc VOIRIN

Ingénieur en génie atomique, Master of Sciences in Health Physics (radioprotection et instrumentation associée) et responsable de gestion de crise, titre délivré par l'IHEMI, Marc Voirin travaille depuis vingt-huit ans pour un grand groupe énergétique, et contribue à son dispositif de gestion de crise depuis une dizaine d'années. À ce titre, il a notamment piloté pendant dix-huit mois, de janvier 2020 à juin 2021, la cellule d'anticipation greffée à l'occasion de la crise COVID au périmètre de ce groupe industriel. Il dirige le vivier des collaborateurs de l'entreprise susceptibles d'être appelés en cellule d'anticipation. Il pilote également l'organisation d'exercices de crise majeurs, transverses à l'entreprise.

Bertrand ROBERT

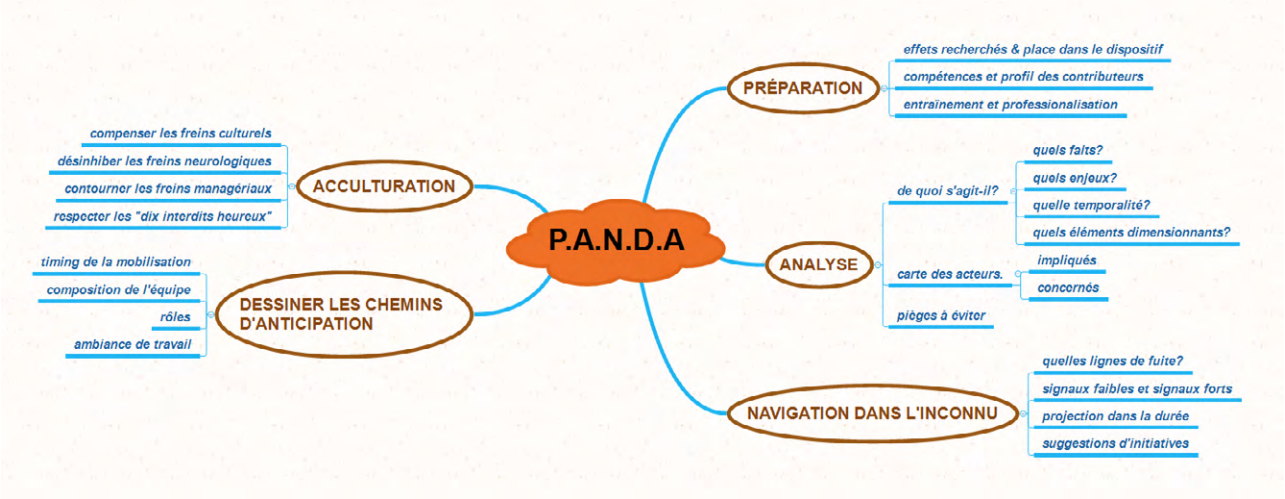
Tombé dans les crises depuis 1986 (SIRPA central et en équipe avec Patrick Lagadec une vingtaine d'années). Cofondateur d'Arjuna (1993) puis fondateur et dirigeant d'Argillos (2001). Appui aux cellules de crise publiques et privées avant-pendant-après les événements – plus de 400 expériences. Recherche appliquée, conseil et formation sur les dimensions cachées et essentielles du pilotage des crises : peurs, confiance, dynamique des surprises et comment s'y entraîner, architecture des lieux de décision, techniques d'anticipation, nouvelles pratiques en retex-partages d'expériences, développement d'une culture ad hoc dans les organisations, préparation mentale et physique...
Pratiques parallèles inspirantes : aïkido, écriture chinoise, musique.
IEP Paris, Essec, réserve citoyenne de l'armée de l'air et de l'espace, intervenant IHEMI depuis 1989 (IHESI, IERSE, INHESJ, IHEMI).

Cet article s'inscrit à la suite de la publication dans le précédent numéro de la LIREC de la première partie de l'approche P.A.N.D.A. Nous y avions présenté le P pour Préparation et le A pour Analyse de la démarche d'anticipation ; nous poursuivons ici la description.

Navigation

Les équipes chargées de la crise doivent tracer la route dans un océan d'incertitudes, notamment sur :

- les **faits** ;
- la **fiabilité** des informations ;
- le **degré d'inconnu** intrinsèque à la situation (ex. pandémie, degré élevé) ;
- le **degré d'étrangeté** si en lien avec pays/culture inhabituelle ;
- la solidité des **expertises** disponibles ;
- les effets de ses **décisions**, dont des effets indésirables ;
- les **réactions** et **initiatives** des autres parties prenantes ;
- les conséquences **juridiques, financières, politiques** de la gestion de la crise ;
- la couverture **médiatique** et **réseaux sociaux** de l'événement ;
- les **surprises** à venir (de la situation, des autres acteurs, de l'intérieur) :
- les **autres crises** qui peuvent surgir en parallèle et complexifier la donne ;
- la cinétique et la durée de la crise.



La caractérisation des principales incertitudes permet de déterminer une **enveloppe de scénarios** d'évolution. L'idée n'est pas de prédire l'avenir, **mais d'esquisser schématiquement les lignes de fuite de la situation** pour permettre aux décideurs :

- de mettre en place une **surveillance des indicateurs pertinents pour détecter au plus tôt les évolutions de la situation ;**
- **de prendre des décisions nous rapprochant le plus possible de nos effets finaux recherchés ;**
- **de se projeter dans une frise du temps pour mieux s'organiser ;**
- **d'être capable d'adapter/de modifier au plus vite notre trajectoire si les circonstances l'exigent.**

Le but est d'aboutir si possible à une enveloppe de scénarios. Classiquement ou a minima : quel serait le scénario du pire ? Le scénario favorable ? Le scénario intermédiaire ? D'autres scénarios ?

La construction de scénarios peut s'appuyer sur différentes approches.

› Combiner les **éléments dimensionnants** et suivre leur évolution.

› Dessiner les **lignes de fuite** de la situation.

› Identifier les éventuels **capteurs** existants permettant de détecter au plus tôt les évolutions de la situation.

› Pratiquer **l'empathie opérationnelle** à partir de la carte des acteurs de la situation.

› S'inspirer des **retex** disponibles.

› Interroger les **IA conversationnelles** disponibles, avec circonspection mais curiosité.

› Exploiter la **veille** des **médias**, les **réseaux sociaux** et analyser l'influence des *fake news*.

› Suivre les remontées du **terrain**, les réactions internes et les initiatives des autres acteurs.

› Suivre et exploiter les **signaux faibles**… sans négliger les **signaux forts** qui ne seraient pas pris en compte.

› Creuser la piste des **« impossibles »** … ce qui est prudent par les temps qui courent et qui viennent.

› Sonder nos **peurs** et celles des autres acteurs.

› Écouter ses **intuitions** (notamment relationnelles et visionnaires).

› Communiquer avec les **cellules Anticipation des autres acteurs** quand cela est possible.

› Se **projeter dans la durée** : quels problèmes émergents demain, dans une semaine/un mois/à terme ?

› **Réfléchir à l'envers** ou faire un **pas de côté** non pas en prenant comme axe de scénarisation les évolutions possibles de la situation mais en nous demandant comment et où la situation pourrait venir solliciter nos **valeurs** et notre **capital-confiance**. Démarche de substitution bienvenue quand la situation est tellement complexe et fournie en éléments dimensionnants que l'identification de scénarios devient illusoire.

Parmi les boussoles pour naviguer dans l'inconnu, celle des **valeurs** de l'organisation et celle de la **confiance** s'avèrent utiles pour **rendre décidable une situation** et identifier des **actions concrètes** et **difficilement contestables**. Sans confiance, pas d'ouverture au monde extérieur, pas de développement d'une vision à long terme, pas de cohésion interne et pas de partage de l'information[1]. « **Naviguer au cap confiance** » est donc essentiel. **Une série de facteurs tuent ou fabriquent la confiance** en situations de crise.

(1) Robert, 2018.

« Naviguer au cap confiance »

› **Héritage** de confiance faible ou fort au début de la crise ?

› Défaut **d'exemplarité**/d'engagement des responsables ?

› Est-on pris en flagrant délit de **contre-positionnement** au regard de nos valeurs ?

› Qualité de **l'information** prise en défaut : manque de transparence, insuffisance en quantité, rythme, accessibilité, sincérité, utilité ?

› Prolifération de **rumeurs,** *fake news ? On* **rame** : Révélations-Accusations-Mensonges- Exagérations ?

› Images diffusées ou langage **non verbal** inquiétants ? Peurs et pertes de contrôle perceptibles ? Manque de **sérénité** ?

› Défaut perçu de **compétence**/expertise/expérience face à la situation ?

› Incapacité à changer de point de vue/stratégie si de nouvelles infos viennent modifier la donne ? Manque **d'honnêteté intellectuelle** ?

› Perte du **bon sens**, de la **prudence** requise ?

› Absence de **synergie** avec les autres acteurs ? Conflictualité et combats d'ego plutôt que recherche de solutions concertée et confiance mutuelle ?

› Manque d'humanité, **d'empathie** ?

› Manque d'humilité ?

› Un peu **d'humour** serait-il possible (connivence avec le public), sans blesser ?

› Défaut de cohésion interne, **dissonances** ?

› Non-cohérence/**alignement** entre les discours et ce que les gens vivent sur le terrain ?

› Non-**respect d'engagements** pris ? Non-respect des **règles** du jeu ?

› Incapacité à écouter et à tirer les **enseignements** des crises précédentes ?

› Incapacité à **remercier** et à **accorder** sa confiance ?

Dessiner l'anticipation

Tout le travail d'analyse évoqué jusqu'ici ne sert à rien s'il n'est pas **condensé d'une manière efficace** pour être présenté et discuté avec le pilotage de la crise, dans une **fenêtre d'attention qui peut être réduite**. *« La forme, c'est le fond qui remonte à la surface »*, disait Hugo. Le soin apporté à la **mise en forme des livrables** de la cellule d'Anticipation est donc primordiale. L'expérience montre que les techniques de **visualisation** s'avèrent plus efficaces qu'une note écrite ou qu'une simple présentation orale.

Des conditions de succès ont émergé au fil des mobilisations en cellule d'Anticipation.

Mode opératoire

Rapport au temps

› **Mobilisation** de la cellule Anticipation **le plus en amont possible**, pour pouvoir se plonger dans la problématique, les éléments de veille, les retex analogues, et disposer de temps pour réfléchir. Dans l'idéal et dans une logique tautologique d'anticipation, la cellule Anticipation devrait être mise en mouvement avant les autres composantes du dispositif. Un mode de fonctionnement en semi-continu, à basse intensité, pour suivre l'actualité des crises, partager au sujet des signaux faibles, recruter et entraîner le vivier des participants, va dans ce sens.

› Si le fonctionnement en **équipe de nuit** est envisageable, il peut s'avérer précieux pour bénéficier d'heures calmes ou être en interface avec d'autres fuseaux horaires.

› Après le brief initial, laisser au minimum un laps de temps de **1 h 30-2 heures** pour que la cellule Anticipation déroule une première fois la méthode centrale des quatre questions, autant que la cinétique de développement de la crise le permet *(voir infra)*.

Composition de l'équipe

› **4-6** membres (peut fonctionner en effectif moindre si expérimentée).

› Prévoir la **relève** dès l'activation, et dans l'idéal relève progressive pour accueil et tuilage.

› **Diversité** : culturelle, genre, expériences, expertises, générations, formes d'intelligence…

› Dans l'idéal ayant déjà **fonctionné ensemble** – éviter de découvrir en situation des incompatibilités pouvant perturber l'ambiance et la qualité du travail.

› Si possible sur site pour optimiser les étincelles entre intelligences comme dans une séance de créativité ;

l'hybride et le travail à distance sont possibles et présentent aussi leurs avantages, notamment le travail dans un environnement familier et la possibilité d'effectuer en parallèle des recherches d'infos sans perturber le reste de l'équipe.

› **Équipiers** choisis sur la base du **volontariat (disposition et disponibilité mentale requises)** et approuvés en exercices avant de participer à une FRR réelle. **La cooptation** donne des bons résultats à condition de veiller à ne pas dériver vers un entre-soi générateur de pensée unique.

› Accord explicite des supérieurs pour déléguer le membre de leur équipe sollicité : ne pas se retrouver sous pression si les dossiers courants ne sont plus traités ou si l'on est mobilisé sans préavis.

› Respect de la **confidentialité** du dossier, des échanges.

› Être à l'aise pour dialoguer avec des **dirigeants** et se frotter à des **sujets inconnus** et aux enjeux potentiellement très lourds.

Partage des rôles (peuvent être cumulés ou tournants selon la taille de l'équipe)

› **Animateur** pour organiser les échanges, s'appuyer sur les méthodes, respecter le temps imparti et être en interface avec le pilote ou son adjoint ; **conseiller ou directeur stratégique** : préférence pour une connaissance préalable et une confiance installée entre ces trois acteurs.

› **Scribe** pour préparer en continu les livrables (vidéoprojection) avec des aptitudes à la mise en page, au tracé de cartes mentales, à la facilitation graphique et à la visualisation.

› **Veilleur** pour rester en lien avec le reste du dispositif de crise : accès au livre de bord et à la veille externe.

› Un seul Sachant du domaine principal de la crise, pour aider à la compréhension, éviter les fausses routes, faire gagner du temps : pas d'experts en surnombre en cellule Anticipation pour éviter d'empiéter sur les acteurs opérationnels et pour éviter de s'engluer dans des querelles d'experts.

› Un **rapporteur** de la cellule (qui peut être aussi le scribe ou l'animateur) pour présenter les livrables au pilote ou à la cellule stratégique.

› Un **regard extérieur** pour apporter des compléments en matière d'expérience, expertise, idées, recul, facilitation sous réserve d'engagement de confidentialité.

Ambiance de travail

› **Pas de rapport hiérarchique** entre les participants pour garantir une grande **liberté de parole**.

› **Plaisir** à travailler en équipe, **confiance** mutuelle.

› **Confort** de travail, espace propice aux discussions et à la créativité, calme, couleurs et matières adaptées, café-thé-eau, équipements facilitant le partage visuel des infos (installation en cercle, mur pouvant servir de surface d'écriture/dessin, écran…), zone de repos, aération…

› **Concision, écoute** mutuelle**, concentration** sur les commandites à traiter.

› Règles du **CQFD** pour doper la **créativité** en temps limité :

– **C** pour **zéro critique** : résister à la tentation de juger immédiatement (cela coupe les ailes à la créativité), on passe à l'évaluation en fin de brainstorming.

– **Q** pour **quantité** : plus on a posé d'idées sur la table, plus on a de chances de sortir quelque chose d'utile car on peut combiner plusieurs idées et car c'est souvent en rebond qu'une idée lumineuse jaillit.

– **F** pour **fantaisie** : la situation est tout sauf carrée et cadrée, si l'on réfléchit seulement de façon conventionnelle, carrée, cadrée, il y a peu de chances qu'on trouve des solutions/initiatives adaptées. Délirer, de *delirare*, « s'écarter du sillon », c'est-à-dire de l'ornière des habitudes, des frontières mentales que l'on s'est fabriquées, est requis.

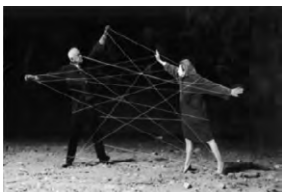
– **D** pour **développer les idées des autres : pas d'auteur, pas de v**exation si l'idée n'est pas reprise, pas de défense ou de justification, les idées émises flottent dans l'air devant l'équipe, il s'agit de les ausculter, de les sculpter pour leur donner leur chance (effacement de l'ego : « tous égaux plutôt que tous ego »).

› Accepter et rechercher la **confrontation des idées** (pas de consensus mou) en mode **critique constructive, en évitant de rentrer dans des** « débats » chronophages et diviseurs.

› **Non nécessité d'aboutir à un consensus** : l'animateur peut trancher ; conserver et faire état des divergences ; ou encore utiliser les divergences pour enrichir les possibles scénarios d'évolution de la situation.

› **Utilisation des méthodes** – pas de discussion de café du commerce, centrage sur les commandites et les livrables attendus – **sans en être prisonniers** : le sujet n'est pas de dérouler un plan d'anticipation conforme mais de produire des analyses et des suggestions pertinentes sur des sujets imprévus, **en s'adaptant** à l'équipe du jour J, au pilote du jour J, aux contraintes du jour J, notamment temporelles.

Les qualités recherchées sont antagonistes, ce qui souligne l'importance d'un **travail d'équipe** et le soin apporté au recrutement :



Binômes antagonistes de qualités froides et chaudes

Cultiver ses extrêmes pour faire face à l'extrême

› Calme et vitesse de travail ;

› Solide bon sens et flexibilité mentale : capacité à imaginer/accepter des scénarios jugés impossibles ;

› Respect des règles, plans, procédures et capacité à sortir du cadre, à être créatif ;

› Simplicité, ancrage sur les faits et finesse, capacité à travailler en creux, sur ce qui n'est pas encore visible, ou sur ce qui est oublié ou dérangeant (angles morts, taches aveugles, peurs) ;

› Vision d'ensemble et attention aux détails qui pourraient s'avérer importants ;

› Force mentale face à des situations stressantes et sensibilité aux points de vue des autres acteurs (empathie) et aux signaux faibles ;

› Sérieux et humour ;

› Partage des informations et juste dosage pour ne pas saturer le système ;

› Aptitude à répondre aux questions posées et à en soulever continuellement de nouvelles ;

› Engagement fort et capacité à s'économiser intelligemment pour durer (sommeil, alimentation, stress) ;

› Autonomie pour ne pas peser sur l'équipe et capacité à aider ceux qui en ont besoin ;

› Humilité et audace ;

› Exigence et bienveillance ;

› Fort niveau de contribution et effacement de l'ego, capacité à travailler en équipe, au service du collectif ;

Le but est de fournir rapidement une analyse et des suggestions d'anticipation en réponse à une question / **commandite** du pilote de crise, **ou** à partir d'une **réflexion libre.**

La forme du livrable peut être contrainte (heure de RV, temps disponible, format souhaité…) ou davantage ouverte en fonction du temps disponible, du profil des membres de l'équipe et de leur créativité, du style du pilote de crise et de sa familiarité avec l'anticipation, de la nature de la situation.

Pour transmettre l'essentiel en peu de temps, l'expérience encourage à utiliser des **analogies**, des **visuels** (dessin, facilitation graphique, carte mentale, photos…) lancées par un pitch. La fonction de **dessinateur stratégique**, s'inspirant de la fonction de dessinateur tactique créée à la BSPP par René Dosne et de l'art militaire, est à transposer aux cellules d'Anticipation.

Il importe aussi de laisser à chaque présentation une **trace écrite**, une note de synthèse de l'analyse à date et des suggestions d'anticipation qui en découlent.

La présentation peut être conduite **en face-à-face** avec le pilote et le conseiller stratégique (en cellule Anticipation ou dans un lieu au calme), **ou pour l'ensemble de la cellule Stratégique**/décision, suivi dans ce cas d'une **discussion** animée par le pilote de manière constructive pour approfondir/amender les propositions et valider les choix pour action.

Dans l'idéal, la cellule Anticipation repart avec une **nouvelle commandite** après chaque présentation.

Ce travail de navigation en cellule d'anticipation permet d'éclairer les décideurs, souvent pris dans le maelström de la crise, et de formuler des **suggestions d'initiatives/actions**, en s'appuyant sur une **liste des préconisations** en cellule d'anticipation et des questions qui les font naître :

Liste des suggestions d'Anticipation et questions pour y donner lieu

✓ Le **positionnement** de crise (Triangulation **Enjeux-Objectifs-Valeurs**) est-il **clair** pour l'ensemble des membres du dispositif et approuvé par chacun, de mani être en synergie/harmonie, notamment si l'on doit improviser ?

✓ Y a-t-il des actions que le **bon sens** impose ?

✓ Quels équipements, matériels, services devrions-nous **préempter** sans attendre ?

- ✓ Quels sont les **points d'attention** à suivre ou à vérifier sur le terrain ?
- ✓ Quels **contacts** avons-nous intérêt à nouer ou renforcer ?
- ✓ Quelles **expertises** à solliciter ?
- ✓ Quelle stratégie **d'alliés** pourrions-nous lancer ?
- ✓ Comment sommes-nous présents dans la **gestion symbolique** de la crise ?
- ✓ Comment sortir du rôle de **bouc émissaire/** méchant dans la couverture médiatique/réseaux sociaux et investir d'autres rôles, **sauveur, expert, victime,** ou une combinaison de ces rôles ? **Le récit de la crise** est-il proche du nôtre ?
- ✓ Où subissons-nous, sommes-nous surpris, bloqués… et où pourrions-nous **créer le mouvement**, reprendre l'initiative, surprendre de manière positive ?
- ✓ La prise en compte de tel **angle mort** se traduirait par quelle initiative ?
- ✓ La prise en compte des **signaux faibles** x, y, z n'incite-t-elle pas à prendre telle initiative par précaution ?
- ✓ Quelles sont nos **certitudes** et nos **impossibles…** et comment s'assurer de leur solidité ?
- ✓ Quelles initiatives pour corriger les **erreurs** commises, le manque de **confiance** ou les incohérences avec nos **valeurs** ?
- ✓ Le **dispositif de crise** est-il gréé à la hauteur des enjeux, fluide, apte à tenir dans la durée ?
- ✓ Comment ses membres prennent-ils **soin d'eux-mêmes** (stress, alimentation, sommeil) ?
- ✓ Comment pourrait-on faire de la crise une **aubaine** ? Y a-t-il des **victoires faciles** *(quick wins)* à suggérer ? Des **opportunités** vis-à-vis des acteurs et sujets **internes ?**
- ✓ Quelles idées pour réussir la **sortie de crise** ? Quelles actions de **reconnaissance** ?

Acculturation

La connaissance des méthodes et des outils pour guider l'anticipation ne sera pas sollicitée ou ne sera pas écoutée si la **culture de l'organisation** n'est pas prête à l'accueillir.

Notre monde est imprévisible et sollicite les dirigeants quant à leurs aptitudes à enchaîner les gestions de crise, à en mener parfois plusieurs de front, et à n**aviguer à vue dans l'inattendu, voire dans l'inconnu.** De la « gestion » des crises, on est passé au management de la **surprise**[2], et il faut se préparer à des pilotages où la **survie** des organisations se joue[3].

Alors que le bon sens[4] recommande de disposer de capacités d'anticipation pour piloter les crises et que les retex mettent souvent en évidence une carence en la matière, on constate que cette pratique est encore minoritaire dans les cellules de crise ou peine à trouver sa place et la reconnaissance de sa valeur ajoutée. Plusieurs raisons concourent à ce paradoxe :

À la surface, les motifs sont faciles à observer.

› L'anticipation n'est tout simplement **pas ancrée dans les habitudes.**

› L'anticipation entre en compétition avec les autres allocations possibles du temps. **D'autres priorités se manifestent sous la forme de phrases-**symptômes qui semblent frappées au coin du bon sens et sont autant de « tuent-l'anticipation » :

– En anticipation froide : « Il y a tellement de choses plus urgentes à faire ! »

– En anticipation tiède : « On a encore bien le temps ! »

– En anticipation chaude : « Plus le temps de se poser des questions, il faut agir ! »

› **Croyance que chaque crise est unique : à quoi bon structurer une méthode d'anticipation générique ?**

› Croyance qu'il est **vain** de lutter contre des événements **impensables, inimaginables, impossibles** (passer d'une défaite de la pensée à une fête de la pensée).

› Pas de **méthodes** disponibles sur étagères : confirmation implicite que cet art de l'anticipation est mineur ou illusoire.

.....

(2) Robert, 2001.
(3) De Geus, 2000 ; Taleb, 2007 et 2013 ; Vitorris 2021a.
(4) Robert, 2002.

› Pas de **formation** spécifique des équipiers qui se retrouvent perplexes ou restituent des livrables non convaincants… ce qui dissuade de mobiliser une cellule Anticipation pour la prochaine crise. Biais de confirmation.

› Flou ou confusion sur la **définition et l'utilité** de l'anticipation (par rapport à prospection, prévision, prédiction). Alors que la question pertinente n'est pas *« que va-t-il nous arriver ? » mais « si telle ou telle évolution se produit, que pouvons-nous faire, comment être moins surpris, et peut-on éviter que cela survienne, ou au moins installer les bons capteurs pour le voir venir » ?*

› Pas **d'entraînements**, d'exercices, de jeux sur l'art de l'anticipation : pas de progression, pas de reconnaissance, pas de plaisir.

› Pas de fonction Anticipation dans la plupart des **organigrammes** et des **procédures** de crise. Si les autres ne le font pas, il doit bien y avoir une raison. Biais d'imitation.

› Absence fréquente du thème de l'anticipation dans le sommaire des retex. Difficile de s'améliorer en priorité sur un problème non reconnu ou mineur. CQFD.

› **Expériences** peu concluantes lorsqu'une cellule Anticipation est activée, ce qui est logique si les équipiers ne sont pas formés, ne disposent pas de méthodes et ne sont pas perçus comme apporteur d'une forte valeur ajoutée.

› Pas de **budget** disponible pour une fonction inhabituelle et peu convaincante.

› En résultante, un **cercle vicieux** qui empêche cette fonction de se développer. L'anticipation, un **angle mort** paradoxal des dispositifs… car le constat de carence partagé, crise après crise, démontre par défaut le rôle déterminant qu'elle devrait/pourrait jouer dans le pilotage des crises.

En profondeur, les explications sont plus difficiles à voir, sinon à accepter.

Freins culturels, les plus ignorés

› Notre **culture gréco-latine** magnifie la phase aiguë des crises, la phase héroïque plutôt que le traitement des phénomènes au stade de leur émergence. Une crise évitée par anticipation se traduit par **un non-événement** et une **non-reconnaissance** : pas de remerciements, pas d'apprentissage, pas de budget nécessaire ultérieurement. Dans la pensée chinoise, dans sa médecine comme dans le gouvernement de l'empire, on valorise davantage le traitement des phénomènes de déséquilibre dès leur naissance, lorsqu'ils ne demandent encore qu'une action minimale pour être traités (philosophie du *wu wei,* **ou « art de ne rien faire qui ne doit pas être fait » : minimum d'effort pour un maximum d'efficacité, à la base du judo et de l'aïkido).**

› Un **péché originel** : Prométhée, Cassandre, Mètis, les prophètes, le *Yi Jing*… les pratiques antiques de l'anticipation peuplent les mythes, les religions, la divination, autant de filiations douteuses, aux antipodes d'une approche « moderne », technique, scientifique, mesurable, du traitement des crises.

Freins neurologiques, les plus archaïques, logés au fond de nos cerveaux

Sous le coup de la **surprise** et de la **peur**, et face à l'énormité des enjeux, notre cerveau recrute des comportements dans les zones les plus archaïques de son développement (reptilien, paléo-limbique) au lieu de faire appel au cortex préfrontal, où siège notre intelligence adaptative et créatrice. Il en résulte des **comportements inadaptés** (inadaptés aujourd'hui : ils ont sauvé nos ancêtres des prédateurs et hominidés hostiles) bien connus et décrits dans la courbe du deuil[5] :

› fuite ou **déni** (cas du retard de mobilisation sur la crise Covid malgré son émergence en Italie) ;

› défense agressive, **colère** ou recherche de responsable à sanctionner ;

› inhibition ou paralysie, de **l'attentisme** à la sidération ou stupeur.

Ces réflexes **annihilent** ou **retardent** toute tentative d'anticipation. On peut qualifier la surprise et l'état de crise d'armes incapacitantes qui ont pour effet au stade inaugural de transformer le leadership *de* crise en leadership *en* crise.

Freins managériaux, souvent inconscients

› L'ouverture de **nouvelles questions** est **anxiogène** pour le dispositif de crise car elle **augmente la quantité d'incertitude**… alors que les responsables espèrent un retour à la stabilité et au contrôle.

› L'analyse de la situation par la cellule anticipation va faire prendre conscience de **nouveaux problèmes** qui ne sont **pas encore pris en compte** : augmentation du stress par la **charge additionnelle de travail** et potentiellement par la **gravité**, le poids des enjeux mis au jour.

› La présentation d'une analyse de la situation par la cellule anticipation peut être reçue comme un **jugement critique** par la cellule Stratégie/Décision.

(5) Laborit, 1976 ; Kübler-Ross, 2011.

Critique d'autant plus **mal acceptée** qu'elle provient de personnes moins capées/gradées, non responsables et proportionnellement préservées du stress de l'opérationnel.

› L'apport d'idées émanant de la cellule Anticipation peut facilement entrer en **compétition/rivalité** avec les intentions de la cellule Décision : la valeur ajoutée de la cellule anticipation peut alors être rejetée, victime d'un **conflit d'ego :** au lieu d'être perçue comme un auxiliaire discret, humble et précieux, la cellule Anticipation peut être vue comme une **rivale**, écartée et dénigrée de ce fait, d'où l'importance d'un **officier de liaison** entre la cellule Décision et la cellule Anticipation, notamment chargé de « déminer » le terrain.

La conjonction de ces freins peut conduire à un **rejet de la greffe** « cellule Anticipation » dans le dispositif habituel. Indication majeure que la réussite d'une cellule anticipation ne passe pas seulement par l'évidence du **besoin** ou l'efficacité d'une **méthode** mais aussi par l'acceptation d'une **greffe culturelle**/managériale. Le défaut d'anticipation n'est pas seulement une faiblesse dans un dispositif de crise, elle peut s'avérer un **symptôme** traduisant le fait que la crise s'est installée d'emblée au cœur du système.

Questions/Critères pour évaluer la culture d'anticipation dans une organisation

1. Existe-t-il un **dispositif de crise** dans l'organisation, avec une vraie culture, des entraînements, des retex, des moyens, un encouragement/engagement réel du top management ?

2. Si oui, la **fonction Anticipation** y figure-t-elle ?

3. Si oui, est-elle armée avec un vivier de personnes formées, entraînées, disposant de moyens et méthodes *ad hoc,* et aptes à travailler sans préavis comme dans la durée, et en perfectionnement continu ?

4. Le mode de **recrutement** et les **profils** recherchés vont-ils bien dans le sens d'une optimisation des capacités d'anticipation ?

5. Si oui, la **direction de crise** y est-elle habituée ? A-t-elle le réflexe de la solliciter et de prendre en compte ses réflexions, sans **blocages** culturels, hiérarchiques, ou psychologiques (tous ego ou tous égaux ?) Quels **rituels** en place ? Quelles **interfaces** avec les autres fonctions pouvant être contributrices ou se vivre en concurrence (notamment Veille, Communication, RH, Stratégie…) ?

6. Les **retex** (exercices, crises réelles) intègrent-ils la dimension **Anticipation** et ses thèmes connexes (veilles, signaux faibles, biais cognitifs, commandites, scénarios, management de la surprise) et sont-ils **disponibles**/utilisables pour que l'on puisse s'en inspirer à chaud ?

7. Les acteurs de l'Anticipation sont-ils encouragés, remerciés, **valorisés** dans leur cheminement au sein de l'organisation ?

8. Même question pour les **audits**… en y ajoutant celle-ci : les personnes qui conduisent les audits sont-elles compétentes dans ce domaine, et orientés « aide » plutôt que « contrôle » ou « réduction d'écart » (qui n'a pas de sens face à des phénomènes justement hors cadre) ?

9. Des **partages d'expérience** sont-ils organisés avec les acteurs publics/privés, français/internationaux les plus avancés dans ce domaine ?

10. Les **signaux faibles** sont-ils à l'ordre du jour des Codir/Comex ?

11. Sont-ils facilement remontés, ou sont-ils **affaiblis** au deuxième degré par l'autocensure, la hiérarchie, la culture interne, les impératifs du court terme ?

12. Les **questions** prioritaires sans réponses sont-elles facilement énoncées, organisées par thèmes, partagées et source d'initiatives pour progresser ?

13. Les **incertitudes** sont-elles qualifiées pour en faire non une source de peurs ou d'attentisme mais de la **valeur ajoutée ?**

14. Les « **impossibles** » de l'organisation sont-ils sondés et approfondis, et exploités au fil du temps, y compris sous leurs angles **opportunités ?**

15. Servent-ils de substrat à des exercices, pour entraîner à être surpris ?

16. Les exercices intègrent-ils vraiment d'éléments de **surprise**, ou sont-ils d'abord pratiqués pour des raisons de conformité ou de mises en œuvre de procédures/plans, en excluant les cas non conformes ?

17. Le **top management** est-il demandeur et exemplaire sur ces sujets ?

18. Bref, une **culture de l'Anticipation** (froide, tiède, chaude) existe-t-elle dans l'organisation ?

19. Une **communauté** en lien avec l'Anticipation est-elle active et écoutée ?

20. En complément de l'Anticipation, et pour faire avec ses **limites**, questionnement parallèle et complémentaire sur la préparation et les aptitudes au management de la **surprise**, à la **navigation dans l'inconnu** *?*

Alors, comment faire du **Panda** non pas une espèce rare, toujours menacée ou en voie de disparition, mais **une espèce en voie d'apparition ?**

Compenser les freins culturels

› **Sensibiliser** en amont des mobilisations les membres de la cellule Anticipation et les pilotes potentiels à la culture de l'anticipation, notamment avec des **exemples de réussite.**

› Dans nos racines gréco-latines, faire découvrir **Mètis**, première femme de Zeus, déesse de l'adaptation aux circonstances, patronne des navigateurs, des stratèges, des sage-femmes (tous métiers de décision en situation de vie ou de mort), et mère d'Athéna, l'intelligence personnifiée, a-thanatos, celle qui ne meurt jamais.

Faire lire ou relire **René Girard**[6] pour permettre de mieux appréhender la couverture médiatique des crises et la violence des réseaux sociaux.

› S'ouvrir à d'autres modes de pensée, notamment **l'écriture chinoise**, qui procède par images et arborescence – comme notre cerveau – et condense quatre mille ans d'observation de la nature et de l'espèce humaine. Elle a doté ses caractères d'une étymologie éclairante : questionner = ouvrir/accéder par la parole ; signal faible = la première fleur du printemps sur un arbre, la peur = le sentiment qu'on éprouve face à ce que nous ne connaissons pas ; crise = danger et opportunité, un homme tétanisé au bord d'une falaise et un arbre avec une graine n'ayant pas encore germé, etc.

Désinhiber les freins neurologiques

› Face au risque de tomber dans la **FAIE** (**f**uite-déni, **a**gressivité-colère, **i**nhibition-sidération → **é**puisement), la cellule d'Anticipation peut être vue comme la garantie que des cerveaux fonctionnent encore en **mode préfrontal,** c'est-à-dire adapté à des situations **inconnues** et **complexes.** La cellule Anticipation a davantage l'occasion que les autres composantes du dispositif de pratiquer les **trois activateurs** du préfrontal identifiés par les neurosciences et validés par l'imagerie médicale :

- Le **questionnement** : caractéristique de son ADN, de ses méthodes.
- L'**humour** (autant que la situation le permette, oralement, en équipe restreinte, l'autodérision étant toujours possible) : révélateur de son ambiance hors stress opérationnel et orientée créativité.
- La **respiration** symphonique ou la cohérence cardiaque : art de se poser, et d'échapper au stress incapacitant.
- Proposer des formations aux TOP (techniques d'optimisation du potentiel), mises au point par le Dr Édith Perreaut-Pierre[7] quand elle était médecin de l'armée de l'air et de l'espace, pour les membres du dispositif de crise.

Contourner les freins managériaux

S'adapter au **style du pilote**

› À sa forme d'intelligence, son style de management, les formats attendus : cartes mentales, mémos, dessin, analogies…

› Mettre en place des **rituels** pour faciliter la relation et la complicité – rythme, échanges informels, pauses communes, par exemple : un **RV périodique** sur l'anticipation avec le pilote

– permet d'aller plus loin dans la **complexité** des sujets que les présentations courtes ;

– crée une fenêtre d'opportunité/**réceptivité** du pilote ;

– crée du **lien** entre la cellule d'anticipation et le pilote ;

– permet de mieux **comprendre** les futures commandites et leur genèse, de mieux connaître le **style** de chacun des pilotes, et donc de mieux répondre à leurs attentes ;

– permet **d'informer** en temps réel tous les membres de la cellule Anticipation, sans déperdition d'infos.

› Prétester les livrables auprès d'un relais en cellule Décision : occasion de peaufiner le contenu et la forme des livrables, de renforcer le lien entre la cellule anticipation et les décideurs, d'entraîner le(s) porte-parole de la cellule anticipation en amont de leur présentation.

(6) Commencer par Girard, 1972.
(7) Voir la bibliographie.

› Éviter certaines tentations de la part de la cellule Anticipation :

Dix interdits heureux en cellule Anticipation

Les nourritures et les comportements toxiques pour le Panda

› **Ne pas s'occuper d'autre chose que d'anticipation** : ni prospective, ni prévisions, ni prédictions, ni stratégie de communication.

› **Respecter les domaines des autres cellules**, sauf demande explicite, afin d'éviter redondances inutiles et compétitions délétères.

› **Ne pas refuser des sujets qui pourraient paraître secondaires** ou moins dignes des belles intelligences réunies, moins stratégiques : s'ils sont exprimés par le pilote, c'est l'occasion de lui rendre service et de démontrer l'efficacité de la cellule anticipation.

› **Pas de posture « donneur de leçons »**, mais du questionnement, de l'analyse, de la créativité débouchant sur des **suggestions** (et non des *recommandations* ou *préconisations).*

› Ne pas **ouvrir d'autres pistes de réflexion** sans avoir déjà traité les commandites du pilote.

› **Pas de réflexion inappropriée** : proposer des actions pertinentes et pouvant être mises en œuvre dans le périmètre (temporel, responsabilités, moyens) du pilote.

› **Pas de combats d'ego** pour faire adopter ses idées, ni dans la cellule Anticipation, ni à plus forte raison avec le pilote. Une idée écartée et pourtant estimée essentielle par la cellule Anticipation pourra être adoptée ultérieurement, en étant reformulée ou parce que l'évolution de la situation le favorisera.

› **Pas de livrables ne comportant que de nouveaux problèmes** à traiter : veiller à la présence de **contenu positif**, faute de quoi la fonction Anticipation risque de n'être plus sollicitée car associée à une énergie négative et à un surcroît de stress :

– **Initiatives faciles** à mettre en œuvre, rapidement, peu coûteuses, peu risquées (*quick wins) ;*

– **Réassurance** sur la qualité du pilotage en cours, pièges évités ;

– **Vigie des initiatives** heureuses d'autres acteurs pouvant être appuyées ;

– **Opportunités détectées** et qui pourraient être exploitées : cohésion interne, innovation, évolution d'un système souhaitée, renforcement des liens avec tel acteur, rayonnement du service, dimension internationale…

› **Ne pas figer la cellule anticipation dans des règles trop précises** : laisser une liberté de fonctionnement, d'essais pour la conserver vivante et motivante. Conserver une part d'inexpliqué, d'alchimie casting-méthode-ambiance dans son efficacité. Cela participe à son attrait tant pour les futurs membres que pour les pilotes.

› **Ne pas faire de la cellule anticipation un objet de convoitise** : paradoxalement, le succès d'une cellule anticipation peut se révéler un grand danger. Cela peut inciter à en figer les **règles,** attirer de nouveaux membres à **l'ego** trop vif, tenter tel acteur/service à s'en approprier la **« direction »** : autant de dérives contraires à son efficacité et à sa pérennité. *Valeurs-guides, IDEES : Intelligence, Discrétion, Efficacité, Empathie, Service.*

Mettre à profit et partager en sortie de crise

› **Retour d'expérience à chaud** propre à la cellule Anticipation comprenant un temps de discussion avec le **pilote** et le cas échéant, avec **d'autres cellules d'anticipations** montées par les parties prenantes (ex. : autres ministères, homologues européens, experts…)

› Exploitation en **retour d'expérience à froid : partage** et **réflexion créative** en équipe dans l'esprit « Comment pourrait-on gagner en efficacité lors de la prochaine crise ? » plutôt que sur le mode de la sanction.

› **Parachèvement/reformulation des livrables** pour enrichir la base de données de la cellule anticipation.

› Partage des enseignements avec l'ensemble du **vivier** de la cellule à l'occasion des futurs entraînements.

Au terme de ce survol des raisons d'être d'une cellule d'anticipation et des conditions de son efficacité, les aspects humains, comportementaux et managériaux apparaissent à l'évidence de premier ordre.

Autrement dit, l'implantation et la greffe réussies d'une cellule anticipation dans un service sont d'abord une question de **culture** d'organisation et de **pédagogie.**

L'impulsion initiale, la bienveillance/exigence à l'occasion des premiers essais, l'accent mis sur **la relation de confiance à établir hors crises** entre la cellule Anticipation et les décideurs, la maintenance en condition opérationnelle du dispositif (**toujours en mouvement, en éveil, en R&D,** en entraînement et perfectionnement), **le recrutement** de nouveaux membres dans le vivier à des doses permettant accueil et tuilage sans diluer le capital-expérience sont les maillons de cette chaîne humaine **d'intelligence collective** au service du pilotage des crises ■

POUR EN SAVOIR PLUS

Béroux Pierre, Guilhou Xavier et Lagadec Patrick, 2008, « Rapid Reflections Forces put to the reality test », *Crises Response*, 4, 2, mars.

Brun Louise, Cazzato Romain, Lacoste Philippe, Rollin Lionel, Verhoeven Ingrid et Voirin Marc, 2022, « Regards croisés sur le fonctionnement de l'anticipation en conduite de crise en France et à l'étranger », un rapport de GDS de l'IHEMI.

De Geus Arie, 2000, *La pérennité des organisations,* Maxima.

Girard René, 1972, *La violence et le sacré*, Grasset.

Guilhou Xavier et Lagadec Patrick, 2008, « Quand les fondamentaux sont touchés. La gestion de crise en mutation », *Préventique Sécurité,* 101, septembre-octobre.

Kubler-Ross Elisabeth, 2011, *Les derniers instants de la vie*, Labor et Fides.

Laborit Henri, 1976, Éloge de la Fuite, Folio.

Perreaut-Pierre Édith, 2022, « La méthode TOP : techniques d'optimisation du potentiel », dans Callejon Sylvain, Piccin Cristina et Renou Fanny (coord.), *La Préparation mentale pour tous*, rapport, Cercle K2.

Pinganaud Ludovic, 2022, « Management des risques et des crises », dans Marchand Thierry (coord.), *Gestion de crise*, Cercle K2.

Robert Bertrand, 2016, « Analyse des risques ou risques de l'analyse ? », *Penser les ailes françaises, 35 : Le courage face aux risques* (complément au colloque organisé par l'École militaire), décembre.

Robert Bertrand, 2010, « Préambule à une conclusion en forme d'index terminologique de l'anticipation et de l'incertitude. Petite grammaire de l'anticipation », dans Cros M., Gaultier-Gaillard S., Harter H., Pech P. (coord.), *Catastrophes et risques urbains*, Lavoisier.

Robert Bertrand, 2002, « Les leçons de bon sens de Jean La Fontaine », Argillos.

Robert Bertrand, 2005, « Naviguer au cap confiance », Argillos.

Robert Bertrand, 2001, « Du management de la crise au management de la surprise », Argillos.

Sibony Olivier, 2019, *Vous allez commettre une terrible erreur. Combattre les biais cognitifs pour prendre les meilleures décisions*, Champs Flammarion.

Taleb Nassim Nicholas, 2013, *Antifragile*, Les Belles Lettres.

Taleb Nassim Nicholas, 2007, *Le cygne noir*, Les Belles Lettres.

Vittoris Raphaël de, 2021a, *Surmonter les crises, idées reçues et vraies pistes pour les entreprises*, Dunod.

Vittoris Raphaël de, 2021b, « L'anticipation. Prévoir le futur : établir des processus et outils essentiels pour la survie de l'organisation », *Veille Magazine*, septembre.

RECHERCHE

SANCTUM LABO-CRISE

Actes du séminaire du 28 septembre 2022

Le Labo-Crise est un groupe de travail qui s'est réuni dans le prolongement de la pandémie Covid-19, à partir de la fin de l'année 2021, afin de tirer les enseignements de cette crise exceptionnelle. Il s'est donné pour axe de travail de « Préfigurer les crises de demain et adapter les moyens d'y répondre ».

Animé par le Service du haut fonctionnaire de défense et de sécurité (SHFDS) du Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des Territoires (MTECT) dans le prolongement du projet Sanctum - dédié depuis plusieurs années à la modernisation de la gestion de crise - il fut conçu comme un lieu d'échanges et d'expérimentations de durée limitée permettant de mettre en commun les problématiques et de valoriser les pistes d'innovation imaginées ou déjà explorées par la grande diversité de ses participants.

Les « Actes » qui en résultent constituent un état des lieux prospectif des plus complets sur l'approche actuelle de la gestion de crise. Leur publication a donné lieu, en association avec le CrisisLab de SciencesPo, au séminaire « Regards croisés sur la gestion de crise » qui s'est tenu le 22 novembre 2023.

SYNTHÈSE

par Jules ONANA et Christophe POLAERT, IHEMI

Jules ONANA

Jules Onana, étudiant en Master Coopération internationale à l'école des hautes études internationales et politiques (HEIP), alternant à la direction de la recherche et de la prospective de l'Institut des hautes études du ministère de l'Intérieur (IHEMI)

Christophe POLAERT

Christophe Polaert, est prospectiviste à l'IHEMI. Diplômé de La Sorbonne Paris1, en droit, en histoire et en économie, ses missions consistent à produire des scénarios-fictions sur les questions de sécurité nationale avec comme horizon 2030, 2040 ou 2050.

Introduction

La crise en elle-même, est une notion politique. L'efficacité des institutions est alors mise à l'épreuve. Pour l'action publique, la notion de « crise » met donc avant tout en jeu la continuité des services essentiels et notamment ceux des Opérateurs d'Importance Vitale (OIV) comme l'électricité, l'eau, les communications, etc.

Or force est de constater que chaque année, la réponse aux crises et aux urgences s'améliore, les plans de continuité des activités sont renforcés et la capacité de récupération en cas de catastrophe augmente. Pour autant est-ce que la société française en devient plus résiliente ? Sommes-nous immunisés face aux risques tendanciels de long terme touchant les limites biophysiques planétaires du fait de l'accélération du changement climatique, et pouvant entraîner un effondrement sociétal partiel ou total ? Sommes-nous protégés face à des risques de contagion systémiques de court terme pouvant conduire à une incapacité du système à retrouver son état antérieur ?

Dans une société postmoderne fascinée par la certitude, la seule chose sur laquelle nous pouvons compter est justement l'incertitude. Ce qui est paradoxal sachant que notre besoin de cohérence est actuellement si grand que la contradiction y est exclue. Pourtant la prévision absolue est impossible. Le monde est même en train de passer d'un état VUCA (*Volatility, Uncertainty, Complexity and Ambiguity*) à un état BANI (*Brittle, Anxious, Non-linear, Incomprehensible*).

Nous devons donc nous préparer à un avenir imprévisible où chacune de nos actions (ou inactions) engendrera des conséquences. Nous devons connaître les problèmes habituels afin de permettre de minimiser l'effet de surprise et donc de stress. Nous devons prêter une attention particulière aux signaux faibles. Un signal faible n'a pas besoin d'expertise, il est intimement lié à notre perception personnelle du monde. Nous devons être capables de travailler en mode dégradé. Nous devons porter une attention particulière à la communication en temps de crise, anticipant qui va parler, avec quels messages, et comment gérer les demandes des médias, ce qui peut aussi être utile hors temps de crise.

La crise est souvent définie comme une situation intense et de court terme. Mais les nouvelles crises peuvent être envisagées à partir de méga chocs mondiaux ou de stress plus diffus, dans un monde où les acteurs sont de plus en plus agressifs et désinhibés. Il faut donc anticiper des crises plus longues (plusieurs semaines) et des crises plus fortes et systémiques, nécessitant une évaluation des effets collatéraux. Les méga crises peuvent dès lors prendre la forme de :

– **pandémies** à l'image du covid, qui touchent tous les secteurs et territoires ;

– **cybermenaces**, avec la généralisation de ces attaques à tous les secteurs, la professionnalisation croissante des groupes cybercriminels, et les impacts systémiques dus à l'interdépendance des systèmes numériques et physiques. Les conséquences peuvent être le blocage de services, l'espionnage, la destruction de systèmes, l'exfiltration de données, et les demandes de rançons. Pour certaines grandes entreprises, la question n'est plus de savoir si une attaque contre leurs systèmes d'information se produira, mais quand ;

– **menaces hybrides**, caractérisables par leur nature non déclarée de guerre, avec des conséquences étendues dans le civil. Les menaces hybrides sont volontairement ambiguës. Et avec la guerre en Ukraine, une menace hybride pèse sur l'approvisionnement en énergie.

Ces nouvelles crises présentent trois caractéristiques majeures, notamment une temporalité de crise déconnectée des aléas, une fusion des problématiques de sécurité civile et de sécurité intérieure, et des effets dominos nécessitant une approche transversale.

L'intelligence des catastrophes est finalement l'intelligence des situations et des territoires. La mémoire des crises et les spécificités culturelles doivent être revisitées pour être mieux valorisées. Une crise ne se déclenche pas à partir de rien mais prospère à partir de fragilités existantes. La catastrophe est donc atténuable voire évitable, et la résilience peut être atteinte par des adaptations immédiates. D'une part, il est indispensable de connaître les faiblesses dans les dispositifs actuels, notamment les défauts d'intelligence organisationnelle. D'autre part, la sortie de crise doit être enracinée dans les matrices culturelles et l'esprit des peuples. Il est nécessaire de replacer la gestion de crise au cœur de la vie sociale, en tenant compte des dimensions culturelles, sociales et territoriales

D'une certaine manière se préparer à un avenir est un processus qui nécessite un dialogue profond, ancré dans la démocratie et qui doit éviter des solutions autoritaires au coup par coup.

Organisation de cellules de crise

La gestion de crise s'intègre dans un écosystème public-privé qui pose des questions juridiques et administratives sur l'entrée et la sortie de la crise, en particulier lors de crises de longue durée.

Le domino le plus important dans une crise est celui de l'énergie et de l'électricité. L'Europe, avec son impératif d'interconnexion et de transition énergétique, diffère du modèle américain, plus morcelé et ancien. Les exercices de crise sur le réseau électrique tels que GRIDEX aux États-Unis connaissent des initiatives similaires en Europe. Le réseau électrique européen se focalise davantage sur les menaces cyber que sur celles physiques.

Le Centre de Crise d'EDF a été rénové en 2018. Ce centre dispose d'une Force de Réflexion Rapide (FRR), une cellule dédiée à l'anticipation. La FRR est mobilisée :

- soit lors de la gestion de crise sur demande du directeur ;

- soit indépendamment de la gestion de crise pour traiter des sujets stratégiques avec des restitutions écrites et orales.

Cela souligne l'importance croissante de l'anticipation dans la gestion de crise, suscitant des réflexions sur l'intégration de scénaristes, l'étude de cas probables ou pires, l'analyse pour la préparation de la sortie de crise, et le lien avec la planification.

La cellule de crise de SUEZ se prépare quant à elle à deux grandes familles de nouveaux risques : les dérèglements climatiques (inondations, canicules, tempêtes) et les risques technologiques (cyber, coupures de services électriques ou de télécommunications).

Celle d'Air France se prépare à trois types de crise : (1) la gestion des irrégularités, (2) les crises d'exploitation, et (3) les événements majeurs touchant à la vie humaine, au patrimoine ou à la réputation. La cellule de crise chez Air France peut être activée en moins d'une heure, avec une architecture comprenant des salles dédiées à la décision, au COMEX (Comité exécutif), à l'anticipation, à la communication. Air France met aussi en place un suivi de groupe avec un psychiatre pour tirer des enseignements des expériences vécues. Dernièrement Air France a dû gérer une crise hors norme en lien avec la Covid : en coopération avec le ministère des Affaires étrangères, Air France a rapatrié 400 000 Français.

Ergonomie de la salle de crise

Il existe une corrélation entre la configuration physique d'une salle de crise et son mode de fonctionnement, plus ou moins collaboratif. L'ergonomie de la salle de crise doit obéir à une logique fonctionnelle : favoriser la prise en main rapide, la confidentialité, la communication…

La typologie de la salle n'est pas standard et varie selon les pays et selon les services concernés. La salle de crise des pompiers par exemple en France, n'est pas identique à une salle de crise de la police du même pays. Il n'y a donc pas de salle de crise idéale, le principal est qu'elle soit adaptée au fonctionnement de la cellule de crise.

Une salle de crise doit garantir : (1) une bonne coordination ; (2) une réactivité et une rapidité dans la prise de décision ; (3) le respect des procédures ; (4) le partage de l'information ; (5) la confidentialité ; (6) des postes de travail donnant accès à des ressources spécifiques (logiciels, archives, etc.).

Une salle de crise doit être conçue pour réduire le plus possible la charge mentale des membres : (1) lumière adaptée, de préférence naturelle (attention aux murs d'images qui peuvent fatiguer) ; (2) isolation sonore ; (3) ventilation et température ; (4) poste de travail adapté (distance avec l'écran, bureau assis-debout) ; (5) salle de repos.

Usage de l'IA

Malgré l'envie flagrante d'utiliser des applications d'IA, l'IA est encore trop peu utilisée en gestion de crise pour deux raisons.

D'une part, il y a un problème d'interopérabilité entre de nombreux outils spécialisés. Un outil de gestion de crise doit d'abord remplir des fonctions de bases telles que la cartographie, l'alerte, la main courante et le partage d'informations. L'IA peut toutefois intégrer ces outils et construire une cellule de crise virtuelle, autorisant le partage de l'information entre les centres distants.

D'autre part, l'unicité de chacune des situations rend difficile le travail d'apprentissage par l'IA. Il faudrait donc des solutions de simulation ou de systèmes experts, permettant d'expliciter la réflexion humaine dans le contexte de la gestion de crise. Dans ce domaine, les avancées à partir de la « logique floue » sont prometteuses. Pour progresser dans la voie d'une gestion de crise par l'IA, il est donc nécessaire d'uniformiser les informations liées à la « perception de la situation » à travers l'établissement d'une norme adaptée aux spécificités françaises, similaire à la norme EDXL (Emergency Data eXchange Language) aux États-Unis.

A terme, l'IA pourrait automatiser les tâches répétitives, croisant les données disponibles en temps réel avec celles antérieures à la crise pour quantifier les moyens nécessaires à l'évacuation de la population.

Des solutions IA commencent d'ailleurs à être testées comme R-IOSUITE® qui vise à reconstruire virtuellement les événements d'une crise en cours. R-IOSUITE interprète des données issues des sources les plus diverses : open-data, capteurs disponibles, réseaux sociaux ou systèmes d'informations partenaires. Les données sont interprétées par analyse d'événements complexes et apprentissage artificiel pour mettre à jour en temps réel la reconstitution virtuelle des événements en cours et anticiper leurs évolutions possibles. R-IOSUITE essaye notamment de développer une cartographie « augmentée » partagée (Common Operational Picture) et mise à jour automatiquement.

Un besoin de « cartographie augmentée » est particulièrement exprimé sur les crises d'inondation à cinétique très rapide où les outils actuels tels que QGIS et Synapse ne sont pas adaptés à la rapidité d'un tel événement.

Une autre IA qui est aujourd'hui testée est RéSoCIO qui vise à trier les tweets, les organiser et les associer à des risques. Pour fournir des informations utiles, RéSoCIO doit analyser les tweets avec d'autres types de données exogènes rapidement disponibles (sorties de modèles météo, caractéristiques des séismes, etc.). L'IA peut donc servir à la détection de signaux faibles. Et l'IA devrait avoir de plus en plus une grande importance dans la gestion de données hétérogènes liées aux crises, offrant à terme une vue complète des enjeux territoriaux.

L'IA pourrait aussi être mobilisée pour aider à interconnecter les nombreux plans de crises de l'État (le fameux « mille-feuille administratif »), l'opérationnalité de ces plans étant à ce jour limitée. Ces plans sont par ailleurs lents à être élaborés et adoptées, leur obsolescence est rapide pour certaines situations de référence. La restructuration de ces plans est donc un défi de taille à surmonter. L'IA pourra simuler à terme des crises multiples, parfois imbriquées, générant des situations diversifiées. Attention toutefois au risque de surcharge informationnelle.

Il existe aussi un caractère incertain à l'adoption de tels outils innovants. Le contexte organisationnel doit aussi être pris en compte. Ces outils IA doivent être utilisables aussi bien hors temps de crise qu'en temps de crise. Un défi majeur consiste à rendre ces outils accessibles aux gestionnaires de crise, qui ne sont pas toujours familiers avec des outils aussi simples que Whatsapp et Waze. Une fois ces outils adoptés, l'intégration de l'IA pourrait être envisagée avec des données structurées et des bases ouvertes sécurisées.

Le danger est aussi d'accuser *a posteriori* le décideur de ne pas avoir écouté la machine. Il faut au contraire laisser toute sa place à la décision humaine, ne pas la contraindre par une apparence de déterminisme au point d'empêcher toute autre option. Il faut en effet être méfiant par rapport aux systèmes automatisés d'aide à la décision, dans un contexte de judiciarisation des crises.

Enfin, il faut aussi prévoir qu'une crise puisse s'accompagner d'un effondrement des systèmes les plus sophistiqués.

Conclusion : se préparer à la chronicité de la crise

D'ici une décennie, la gestion de crise pourrait devenir une composante « continue » de l'organisation plutôt qu'un dispositif « exceptionnel ». A l'ANSSI, une cellule de suivi opérationnel se réunit par exemple toutes les semaines, afin de créer des habitudes permettant de facilement passer en mode gestion de crise. De tels dispositifs continus de gestion de crise nécessitent de l'anticipation, de la préparation, de la formation, de l'investissement, de l'entraînement, et de la coopération. Il met en avant l'importance d'une veille permanente des signaux précurseurs, s'appuyant sur des technologies innovantes et l'intelligence artificielle tout en soulignant le besoin d'une interprétation humaine et collaborative.

Il y a trop souvent une complaisance résultant de plans bien établis mais rarement testés dans des conditions réalistes. Les lacunes en termes de réalisme dans les exercices et de maîtrise des procédures sont un écueil classique. Il est donc souhaitable de (1) **renforcer les** plans de continuité d'activité, de (2) s'**entraîner** avec des exercices réguliers coordonnés avec les partenaires, et (3) de v**arier les scénarios** ■

L'IHEMI propose

LES CAHIERS DE LA SÉCURITÉ ET DE LA JUSTICE

Les *Cahiers de la sécurité et de la justice* sont une revue qui, depuis plus de vingt ans, explore toutes les dimensions autour du thème de la sécurité.

Elle constitue la publication francophone de référence pour ce qui concerne la réflexion sur ce sujet. Sa ligne éditoriale est orientée sur l'analyse des menaces et des risques du monde contemporain ainsi que sur les stratégies de réponse et les outils pour les mettre en œuvre.

À l'image de l'Institut, lieu de croisement de cultures professionnelles diverses, elle ouvre ses colonnes aux universitaires et aux chercheurs, mais également aux acteurs du monde de la sécurité et de la justice des secteurs public et privé.

Support :
papier et numérique

Acheter un numéro, s'abonner, c'est simple :
www.vie-publique.fr

AGENDA
05/06 > 28/09 2024

10 au 13 juin 2024

INTERPRAEVENT

La conférence INTERPRAEVENT offre une plateforme de discussion sur les derniers développements et travaux scientifiques dans le domaine de la prévention des risques naturels.

Public : Chercheurs et praticiens

Lieu : Vienna, Autriche

Pour en savoir plus : Conférence internationale INTERPRAEVENT 2024 – Appel à contributions – Pôle Alpin d'études et de recherche pour la prévention des Risques Naturels (PARN) (risknat.org)

17 au 21 juin 2024

EUROSATORY

Eurosatory est une conférence dédiée à la Défense et la Sécurité du monde de demain.

Public : Chercheurs et praticiens

Lieu : Parc des Expositions de Paris Nord Villepinte, (Halls 5a – 5b – 6), ZAC Paris Nord 2, 93420 Villepinte – France

Pour en savoir plus : Eurosatory 2024 : Salon Mondial de la Défense et de la Sécurité

25 au 28 septembre 2024

30e congrès national des sapeurs-pompiers de France

Ce congrès national biannuel des sapeurs-pompiers de France permettra notamment de présenter les problématiques techniques et humaines liés aux risques naturels, technologiques et sanitaires.

Public : Acteurs de la sécurité civile et grand public

Lieu : Mâcon, Saône-et-Loire – France

Pour en savoir plus : https://congres2024.pompiers.fr/

DÉCOUVREZ LES FORMATIONS DE L'INSTITUT SUR IHEMI.FR

Formations en sécurité et justice

Formations en intelligence économique et protection des entreprises

Formations en management des risques, gestion et communication de crise

Formations des cadres de l'État

www.ihemi.fr

LIREC

ABONNEZ-VOUS À NOTRE LETTRE

https://ihemi.fr/inscription-newsletter

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
Liberté
Égalité
Fraternité

IHEMI
INSTITUT DES HAUTES ÉTUDES DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

DÉPARTEMENT ÉTUDES ET RECHERCHES