

DÉFENSE/SECURITÉ >
La gendarmerie face à
la menace NRBC

HISTOIRE > Chez les
brigades du Tigre

DROIT > Le traité de
Lisbonne



REVUE

de la gendarmerie nationale

REVUE TRIMESTRIELLE / MARS 2008 / N° 226 / PRIX 6 EUROS



Face **aux nouvelles crises**

**CRISES ET DÉSORDRES :
DE QUOI PARLE-T-ON ?**

**CRISES NON CONVENTIONNELLES.
NOUVEAUX IMPÉRATIFS,
NOUVELLES POSTURES**

**EDF : LA MISE EN PLACE
DE LA FORCE DE
RÉFLEXION RAPIDE**

Face

aux nouvelles crises

Catastrophes naturelles, sanitaires ou technologiques, explosions sociales ou attentats terroristes, les événements hors normes, tant dans leur déroulement que dans leurs conséquences, se multiplient. Que faire face à ces nouvelles crises ?

Quelle que soit sa nature, la crise est douloureuse car elle vient rompre un ordre établi, un équilibre rassurant, un cadre connu. Si nouveauté il y a, elle réside probablement dans l'idée de franchissement de seuils : les crises se déploient sur des aires géographiques de plus en plus vastes, affectent simultanément des secteurs multiples de la société en causant des dommages humains et matériels d'une ampleur inédite.

Inhumaine dans ses conséquences, elle sollicite justement ce qu'il y a de plus humain en chacun de nous, individuellement et collectivement, pour réinventer l'ordre, l'équilibre, le cadre perdus. Face à ces phénomènes hors normes, les procédures classiques de gestion de crise se révèlent, en effet, presque toujours inadéquates. Tous les acteurs - État, entreprises, forces armées, société civile – qui ont pu être confrontés, à leur niveau, à des crises de ce type l'ont constaté. Certains ont engagé des réflexions, voire des réformes. Ils ont accepté de nous livrer le fruit de leurs travaux, leurs victoires et parfois, aussi, leurs interrogations et leurs doutes.

La Revue de la gendarmerie nationale a bénéficié pour nourrir cette réflexion, du travail précurseur mené sur ces sujets par Patrick Lagadec et Xavier Guillou, en France et à l'étranger, notamment dans le cadre d'une mission sur les crises "hors cadre" conduite pour la direction des risques du groupe EDF. Qu'ils en soient remerciés.

Lieutenant-colonel Valérie Florent

Rédactrice en chef



DÉFENSE/SÉCURITÉ

Menaces NRBC. Actions et réactions en chaîne 6

par le chef d'escadron Gaël Marchand



INTERNATIONAL

**La coopération européenne en matière répressive et le traité de
Lisbonne** 12

par Pierre Berthelet



DOSSIER

Face aux nouvelles crises 21



HISTOIRE

Des gendarmes luxembourgeois chez les brigades du Tigre 116

par Laurent López



BLOC-NOTES

Livres, colloques et manifestations 126



DOSSIER

Face

aux nouvelles crises

Crises et désordres : de quoi parle-t-on ? 21
par Christine Cayol

EDF : la mise en place de la force de réflexion rapide 73
par Pierre Bérourx

Pour une nouvelle cosmologie des crises 29
par Patrick Lagadec

Gestion de crise terroriste : les conditions de la confiance 79
par le colonel Denis Favier et le lieutenant-colonel Laurent P.

Gérer l'ingérable 37
entretien avec Roy Williams

La gestion de crise "hors cadre" vue par un opérateur d'eau potable 85
par Franck Galland

Crises non conventionnelles. Nouveaux impératifs, nouvelles postures 45
par Xavier Guillhou

La dimension maritime des crises. L'opération Baliste au Liban 91
par le capitaine de vaisseau Bertrand Mopin

Prospectives et crises non conventionnelles : une démarche originale du Maroc 53
par Ahmed Lahlimi Alami

L'état-major projetable de gestion de crise de la gendarmerie nationale 99
par le colonel Luc Phelebon

L'État face aux crises terroristes : une adaptation continue 59
par le lieutenant-colonel Éric Bio-Farina

L'Argentine, six ans après 103
entretien avec Laura Bertone

De la complémentarité des forces en gestion de crise 67
par le général de division Claude Vicaire

Associations et réseaux sociaux, l'empowerment des populations 107
par Paul Girod et Christian Sommade

Crises non conventionnelles

Nouveaux impératifs, nouvelles postures

par XAVIER GUILHOU

L

es crises non conventionnelles nécessitent une prise en charge spécifique. L'adaptabilité et la rapidité déterminent le succès des opérations sur le terrain et il est préférable de privilégier de nouvelles approches décentralisées, dites *bottom-up*, en partant des populations. L'auteur tire les leçons du passé récent.

Pour traiter les crises en gestation, il nous faut acquérir des compétences tout à fait nouvelles, mais revenir aussi sur des principes de base souvent négligés ou méprisés au profit de check-lists bureaucratiques. Malgré les quelques retours d'expérience significatifs de ces dernières années comme l'ouragan Katrina, le Syndrome respiratoire aigu sévère (Sras), la crise économique de l'Argentine, le tsunami en Indonésie, les attentats terroristes multicités, *etc.*, nous ne disposons pas encore de méthodes suffisamment éprouvées pour prétendre traiter les crises non conventionnelles ou

systémiques de grande amplitude qui sont pourtant notre véritable front de vulnérabilité aujourd'hui. Nous ne pouvons nous appuyer que sur quelques repères stratégiques, opérationnels et managériaux. Ils nous permettent soit de consolider des postures déjà connues, soit de commencer à imaginer de nouvelles conduites.

Dans la majorité des cas, les crises non conventionnelles frappent en priorité les réseaux vitaux et les populations avec une brutalité et une instantanéité déconcertantes. De plus, chaque événement majeur fait l'objet d'une saturation médiatique la plupart du temps très anxiogène et paralysante pour les décideurs. Les organisations sont neutralisées (perte totale des communications et des réseaux de vie) et les populations désorientées (désordres urbains majeurs, problèmes de sécurité publique). Quant aux plans, ils sont en règle générale inutilisables. Le "pire" n'est

pas toujours la référence. Ces crises peuvent être “étranges”, comme celle que nous vivons actuellement avec les *subprimés*, ou “surprenantes”, à l’exemple de ces multiples alertes à la pandémie grippale. Il est clair que ces formes de crises sont déroutantes car elles sont “molles” et sont difficiles à circonscrire. Finalement, le plus déstabilisant n’est pas que ce soit le pire, mais que ce soit totalement en dehors de tous nos cadres. Tout est à réinventer et à réécrire à très grande vitesse. Il ne s’agit pas de reprendre l’ensemble de la littérature existante sur le sujet, mais bien de restituer quelques-uns des premiers enseignements essentiels acquis sur le terrain pour des gouvernements, institutions internationales ou opérateurs privés aux prises avec les risques et les crises “hors cadre” de notre temps. Cela ressemble un peu à un inventaire à la Prévert mais il est difficile de faire autrement, étant donné que les crises majeures se moquent de notre impératif catégorique et ont tendance à “pulvériser” nos référentiels.

Des repères stratégiques précis

La vraie réponse est avant tout locale. L’action doit être la plus décentralisée possible, au plus près des populations et des opérateurs clés. Dans ce domaine, ces opérateurs, liés en général aux réseaux vitaux et aux questions de sécurité, savent ce qu’ils ont à faire. Il faut leur faire confiance, les hiérarchies n’ont

qu’une vision déformée de la réalité et le piège politique et institutionnel est le plus redoutable. C’est exactement l’enseignement qu’a retiré Fedex⁽¹⁾ de son

(1) L’entreprise *Federal Express* est une société de services logistiques basée aux États-Unis.

expérience de Katrina : il faut construire le plan de crise de la cellule élémentaire de vie (la famille) en allant progressivement vers le niveau supérieur, « *my family, my company, the friends of my company, the volunteers of my parish ...more than the government* ». C’est l’inverse de ce qui est souvent préconisé dans les approches théoriques. La mobilisation des populations (*empowerment* ou la capacité d’un individu ou d’un groupe à s’approprier les modalités de sa propre sécurité et survie en étant le plus autonome possible dans tous les domaines) est la clé de la réussite depuis les phases initiales (évacuation par exemple) jusqu’à la mobilisation des ressources en postcrise, *etc.* C’est le seul système de management qui permet de travailler un effet de levier opérationnel significatif “hors cadre”. La question médiatique est, bien entendu, cruciale du fait des risques de déformation, de désinformation ou de saturation de l’information. Les médias sont souvent présents sur le terrain avant tout le monde. À ce titre, ce sont de grands consommateurs en moyens télécoms et énergie ; ce qui pose continuellement le problème de l’arbitrage pour l’utilisation

de ces ressources critiques entre des infrastructures clés et leurs propres besoins. La véritable bataille est souvent celle de la confiance, il est donc primordial de pouvoir délivrer les messages appropriés à la population à secourir.

Pour un fonctionnement optimal, deux organisations doivent être créées en parallèle : une pour le fonctionnement normal et une pour les crises “hors cadre”. Toutes les entreprises, administrations et associations qui ont tenu face à des événements majeurs sont celles qui ont adopté ce type de philosophie que l’on pourrait apparenter à la vieille dialectique “temps de paix – temps de guerre”. Les crises ordinaires faisant partie bien entendu de cette dialectique dite du “temps de paix”. En situation “hors cadre”, le rôle des responsables est de connaître les besoins, de faire remonter les informations et de rendre fluide les opérations. Dans ce type de contexte, il n’est pas important de diriger mais de faciliter. Or, la plupart de nos dirigeants pensent à tort que, dans une crise, il faut commander : ce qui vaut pour les urgences ou les crises conventionnelles ne prévaut pas face à des franchissements de seuil.

La problématique de la sortie de crise doit être prise en considération dès le début et pendant la crise. Il faut anticiper dès que

possible le repositionnement du pilotage des priorités afin qu’elles soient bien en adéquation avec les nouveaux contextes à gérer qui n’ont souvent rien à voir avec les urgences des premières phases, surtout en termes d’investissements et de coûts (quand le consommateur n’a plus les moyens de payer ou quand l’usager ne revient pas, etc.). Dans ce domaine, le point crucial d’une situation postcrise est d’assurer un minimum vital aux populations (pour les flux de réfugiés par



Xavier Guilhaou

Les crises non conventionnelles frappent en priorité les réseaux vitaux et les populations avec une brutalité et une instantanéité déconcertantes.

Le premier enseignement opérationnel est de se préparer personnellement et familialement aux situations "hors cadre". Certaines familles ont donc opté pour la reconstruction, parfois au même endroit, de leur maison sur pilotis.



Xavier Guilhaud

exemple) et d'acquérir des moyens suffisants pour un redémarrage de la vie économique. Le plus délicat, et souvent le moins bien géré, est le traitement du "point mort" d'une collectivité en utilisant au besoin le recours à la protection contre un *crash* financier (tel que le cas argentin ou celui des entreprises américaines placées sous la protection de la loi sur les faillites au moment de Katrina) et en veillant à la bonne monétarisation du contexte (distribution de *cash*).

Les bilans opérationnels en pratique

On ne souligne jamais assez le fait qu'il faut avant tout se préparer personnellement et familialement aux situations "hors cadre". Il faut être lucide,

accepter la réalité et se préparer au pire. Ensuite, il faut entraîner tous les réseaux utiles de proximité ainsi que les responsables concernés au sein des infrastructures critiques afin qu'ils puissent acquérir un minimum de réflexes. Les équipes doivent être préparées au pire. Il faut savoir que de tels événements engendrent des conséquences sur la "nature humaine" et il est essentiel de travailler sur les facteurs humains (stress, fatigue, besoins vitaux, etc.). Dans cet esprit, il faut toujours avoir un "minimum vital". Il faut partir du principe que les dispositifs de crise n'auront pas forcément les capacités logistiques immédiates pour subvenir aux besoins personnels, surtout si le niveau de destruction des infrastructures est

majeur. En matière logistique, il est préférable de privilégier une autonomie pragmatique à des processus vertueux.

Dans un souci d'efficacité, le rôle de chaque individu doit être clair. Les mots clés sont cruciaux pour générer de la cohérence et un sentiment de confiance. Ils n'ont pas besoin d'être complexes. Au contraire, la recherche d'une certaine simplicité au niveau de la communication opérationnelle permet de garantir l'efficacité et la solidarité recherchées.

Trop souvent, les responsables se noient dans des catalogues de procédures alors que leurs équipes attendent des orientations claires et précises sur leur niveau d'engagement et de responsabilité. Le défi de la clarification des instructions devient crucial, voire vital en fonction du haut degré de complexité. Les américains ont, à ce sujet, un mode de fonctionnement que nous devrions un peu plus méditer. Cela se traduit par un message et un langage explicite du type : « *You have to do it! We do the same thing! And we are proud to do it!* ».

La plupart du temps, les crises "hors cadre" se caractérisent par un effondrement des réseaux de transmissions et paradoxalement par une saturation du champ médiatique. Dans ce type de contexte, le rationnel n'existe plus et il faut rechercher des modes de communication et d'information plus simples basés sur la proximité et le

contact physique. C'est pourquoi il est préférable d'avoir des intuitions vitales plutôt que des certitudes logiques. L'excès de confiance placé dans les technologies peut être préjudiciable. Les plans étant pulvérisés en quelques heures, la capacité d'adaptation devient la clé de la réussite ; ce qui n'est pas contradictoire avec une certaine rigueur d'exécution et un minimum vital pensé en amont. Ce dernier prendra toute sa valeur lors de la réécriture du plan. Dans ce domaine, il ne faut pas confondre processus et professionnalisme. Il faut davantage faire confiance à ses réflexes métiers qu'au suivi méthodique d'une *check list* de crise, à son bon sens et à ses intuitions qu'aux doctrines. C'est sans aucun doute la plus grande leçon des dernières grandes crises majeures.

Enfin, dans ce contexte exceptionnel, il faut savoir fonctionner avec des centres de crise détruits ou neutralisés ainsi que savoir s'appuyer sur les communautés professionnelles, associatives et caritatives. À chaque fois, ces univers de coexistence ont été les plus performants tant dans la tenue du terrain que dans l'émergence de postures durables et efficaces de sorties de crise. Cela signifie qu'il faut être capable de dresser très rapidement une cartographie de tous ces réseaux utiles de façon à pouvoir utiliser leurs relais. Ils s'avèrent à chaque fois décisifs pour rétablir la confiance et réunir les ressources clés (compétences,

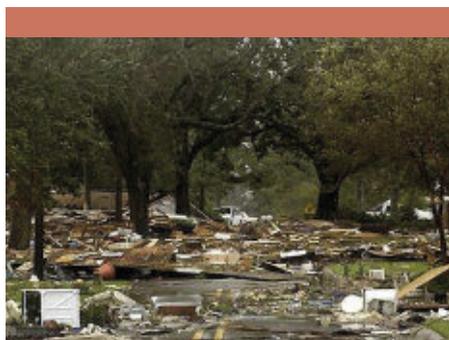
moyens techniques, financiers, renseignement, connaissance du milieu, etc.).

L'émergence de principes managériaux

L'expérience nous démontre qu'il faut être capable de travailler entre 72 h minimum et probablement une semaine, voire davantage, en autosuffisance sans attendre ni espérer une aide immédiate et massive d'un échelon supérieur. Ou encore être capable de mailler des réseaux transversaux afin de recréer très rapidement un minimum de texture sur laquelle il sera possible de caler des organisations spécifiques. Pour y arriver, il faut avoir une vision rapide de la complexité de la situation. Cela suppose un minimum de méthode et d'entraînement pour comprendre au plus vite à quel niveau se situe la crise en termes de franchissement de seuil, d'échelle, de vitesse et de brutalité, et travailler la granularité du terrain. Il faut savoir rentrer dans le détail de la vie d'une collectivité et avoir le sens du terrain. Ces postures permettent d'asseoir une conduite opérationnelle et stratégique adaptée, et d'affirmer un *leadership* incontournable dans le management de la crise afin d'avoir au plus vite une vision de la complexité de la situation.

En termes d'opérabilité, il est important de ne pas perdre ses hommes ou ses compétences et de savoir gérer les

traumatismes. Dans ce contexte, le fait de savoir innover, insuffler de la confiance et lancer des organisations de soutien à ses personnels devient vital. C'est autre chose que du simple commandement. Ceux qui ont réussi ont su faire preuve d'une très grande authenticité et exemplarité dans ce domaine. Il faut d'abord savoir penser en mode de destruction totale et être capable de réadapter ses procédures en modes dégradés. Sur ce point, il faut savoir que le maillon le plus fragile et vulnérable de nos systèmes de vie sont les moyens de télécommunications et de communications. Ce sont généralement les premiers à tomber avec les réseaux d'énergie et d'eau. Étant donné l'importance particulière du fuel et de l'eau, il faut être en mesure de recréer une



Xavier Guilhaou

Nos méthodes ne sont pas suffisamment assurées pour prétendre traiter les crises non conventionnelles à l'origine de notre vulnérabilité.

logistique adaptée, d'avoir des sites de repli opérationnel et de se préparer à une inventivité exceptionnelle (perte des moyens de transport, de communications, de paiement, etc.)

En matière de communication, il faut imprimer un rythme qui permette, aussi bien en interne pour les équipes en charge que pour les réseaux d'appui ainsi que pour les populations, de suivre la progression de la gestion de la crise au travers d'événements visibles afin de recréer de la confiance. Il ne faut surtout pas faire de communication générique avec des effets d'annonces intenable et souvent indécents.

Sur le plan de la sécurité, l'analyse des grands retours d'expérience confirme que les équipes en charge de la gestion des crises majeures doivent réapprendre les règles de la survivance et de l'insécurité. Dans ce domaine, nous assistons, en effet, à de véritables franchissements de seuil sur le plan sécuritaire (avec l'exemple de guérillas urbaines) et à la nécessité de s'y préparer. Nous changeons de registre : les phénomènes se sont radicalisés et méritent donc un autre traitement, plus actuel.

Tous ces enseignements montrent qu'il faut travailler sur d'autres logiques de pilotage. En premier lieu, il faut privilégier la dimension intuitive de son système de veille et de traitement de l'information face à un environnement qui va devenir

globalement de plus en plus instable et agressif. Cela signifie qu'il faut aussi développer des réseaux d'expertise et de maîtrise du milieu plus performants de type cellules d'anticipation pour identifier les potentiels de crise et de rupture, afin de favoriser le plus en amont possible le questionnement sur le plan de la vision stratégique. Par ailleurs, il n'y a pas de tenue du terrain viable sans une forte implication des dirigeants, une intelligence stratégique adaptée, grâce à la mise en place de module type forces de réflexion rapide au sein des cellules de crise, et sans une forte implication des populations et des opérateurs vitaux⁽²⁾.

(2) Voir dans ce numéro l'article de Patrick Lagadec « Pour une nouvelle cosmologie des crises ».

Sans ce triptyque, la crise l'emporte radicalement et rapidement. Enfin, pour surmonter ces défis, il faut sans cesse s'entraîner et pratiquer les fertilisations croisées à partir des meilleures pratiques des uns et des autres (souvent acquises grâce à des retours d'expérience systématiques), et surtout admettre et penser l'inconcevable ! Il faut surtout au niveau des dirigeants renouer avec le courage qui n'a rien à voir avec l'héroïsme. Comme l'écrit Georges Clemenceau : « *Il faut d'abord savoir ce que l'on veut, il faut avoir le courage de le dire, il faut ensuite l'énergie de le faire* ».

Ces quelques recommandations issues du terrain n'empêchent pas d'être professionnel sous prétexte qu'il faut renouer avec des modes de management plus décentralisés et plus intuitifs. Au contraire, tous les enseignements vont plutôt dans le sens d'une culture de "l'exigence" et de la "rigueur". Les deux ne sont pas contradictoires ! Dans les crises majeures, il faut savoir désormais : « *Aller deux fois plus vite et faire deux fois mieux* » et « *réussir ensemble, en économisant ses forces* ! ». Valoriser l'audace et surtout penser *leadership* ! Le problème désormais face aux crises "hors cadre" n'est pas tellement de prévoir l'imprévisible mais bien de se préparer et surtout de s'entraîner pour lui faire face.

ALLER PLUS LOIN



Quand la France réagira...
Xavier Guilhou, éditions Eyrolles,
2007, 266 pages.

Faut-il se résigner à l'implosion qui menace le pays ? Comment réagir et renouer avec un avenir plus enthousiasmant ? Un réveil spectaculaire de la France est-il encore possible ? L'auteur a décidé de répondre à toutes ces interrogations avec sa vision du terrain et son expérience internationale, essentiellement pour la génération future. Il ne croit pas à la fatalité du désespoir ou de l'échec, mais aux vertus de l'audace, de l'intelligence et de l'espérance. Ce livre a pour objectif de clarifier la situation, de repérer les voies et conditions d'une sortie de crise et surtout d'imaginer une renaissance du pays.



XAVIER GUILHOU

**Président de XAG
 Conseil.**

Spécialiste depuis trente ans de prévention de risques, de pilotage de crises et de l'aide à la décision stratégique, surtout au niveau international, Xavier Guilhou est titulaire de doctorats en sciences humaines et en sciences politiques. Il est aussi auditeur de l'Institut des hautes études de défense nationale (IHEDN) et Conseiller du commerce extérieur de la France (CCEF).