

PREFACE

Depuis l'ouragan Katrina, qui sert de socle à la réflexion menée par Marie-Caroline Moulin sur la gestion des crises hors-cadres, nos sociétés ont connu d'autres événements majeurs. Tous sont caractérisés par une amplitude sans précédent et par des enjeux considérables pour la survivance de nos systèmes de vie. C'est ainsi que la crise des subprimes a mis à genoux l'ensemble des économies occidentales en quelques semaines. Le cyclone Sandy a révélé pour sa part l'extrême vulnérabilité des centres de décision de la côte nord-américaine et notamment de Manhattan. De leur côté, les printemps arabes ont généré un tel tsunami politique sur les bords de la Méditerranée que l'on envisage désormais une inversion des paradigmes de gouvernance sur l'ensemble du monde arabo-musulman, et ce contre toute attente. Et que dire des conséquences du tsunami sur la province de Sendai avec cette catastrophe de Fukushima qui nous fait entrer désormais dans une autre vision du risque nucléaire.

Chaque fois nous sommes confrontés au même dilemme : Avant l'évènement, le risque entre la plupart du temps dans le champ de l'inconcevable, les experts partant du principe qu'il se situe mathématiquement dans une dimension improbable en termes d'occurrence. Parfois il n'est même pas question de calculs de probabilités, les référentiels peuvent être tout simplement idéologiques, voire contraints dans des systèmes de croyance et de persuasion où l'irrationnel, l'émotionnel, la déraison submergent toute possibilité de qualification intelligente. Après la catastrophe, tous les acteurs finissent par se rallier à l'évidence et à admettre que l'inconcevable n'est pas forcément impensable. Ce fut le cas lorsqu'Alan Greenspan, ex-président de la Federal Reserve, déclara avec un grand désarroi le 23 octobre 2008, lors de son audition sur la crise des subprimes par le Congrès US, « Le modèle de gestion des risques tenait depuis des décennies, mais l'ensemble de cet édifice intellectuel s'est effondré l'été dernier... La crise a pris une dimension beaucoup plus grande que ce que j'avais imaginé... et l'incertitude entourant actuellement les perspectives économiques est inhabituellement grande".

Pour autant avec le temps les mêmes responsables finissent toujours par relativiser et s'habituer à ces situations « hors-cadres » qui n'appartiennent à aucun des schémas admis et théorisés en matière de gestion des crises. De fait ils s'installent progressivement dans une sorte de zone floue, de plus en plus instable, entre les crises conventionnelles et les phénomènes de destruction massive, sans avoir les clés de compréhension et les modes d'action appropriés. Au premier choc ils sont généralement pulvérisés en quelques heures pour ne pas avoir été préparés au bon niveau d'anticipation stratégique que suppose ce type d'évènements. Ces derniers se moquent des boîtes à outil des urgentistes et encore plus des solutions des écoles de guerre. C'est ce que dit très bien en juin 2010 l'Amiral Thad Allen, ancien commandant des garde-côtes américains, appelé à la rescousse par Barack Obama, suite à sa gestion du 11 septembre 2001 sur l'Hudson puis de Katrina en 2005, pour piloter la pire catastrophe écologique de l'histoire des USA, suite à l'explosion de la plateforme Deepwater Horizon de BP dans le Golfe du Mexique, « Sur le papier, on dirait une symphonie, en réalité c'est plutôt une improvisation Jazz ! ».

Pour beaucoup de praticiens le « hors-cadre » est devenu désormais une réalité avec la multiplication des scénarios invraisemblables qui neutralisent parfois durablement le fonctionnement de nos sociétés. Force est de constater que nous sommes confrontés à des franchissements de seuils qui exigent désormais de réfléchir différemment aux modes de gestion des crises¹. C'est à cet exercice que nous convie Marie-Caroline Moulin dans cet essai courageux et audacieux. Pour nos esprits cartésiens, férus de certitude intellectuelle et d'arrogance organisationnelle, qui se cachent derrière nos systèmes hiérarchisés, nos planifications incontestables et notre vision universelle de la vérité, il est toujours difficile d'admettre que nos modèles ne puissent plus répondre face à des situations « hors-cadres » et que les substituts technologiques de nos salles de crise ne puissent pas pallier à nos insuffisances en terme de préparation. Pourtant Fukushima a bien mis en exergue que les meilleurs pouvaient être mis en mode échec... D'où la nécessité d'une très grande humilité et d'inventivité dans ce type d'enjeux pour nos sociétés.

C'est bien de cela dont il s'agit et le retour d'expérience de Katrina, qu'elle a accepté de disséquer à mes côtés, n'a pas d'autre prétention que d'ouvrir le questionnement. Elle est d'autant plus légitime pour ouvrir ce champ de réflexion qu'elle est dotée de par son cursus militaire, ce qui n'est pas le cas de tous les théoriciens en la matière, d'une pratique quotidienne atypique et incontestable sur le terrain, mais aussi en état-major de crise. Elle sait de quoi elle parle et sa prise de recul sur cette question des crises hors-cadres intervient au moment où son environnement professionnel, en l'occurrence la marine nationale et le corps des sapeurs-pompiers, est de plus en plus concerné par la maîtrise des effets de surprise et par l'explosion des scénarios non conformes dans le pilotage des crises. Il faut rendre hommage à ce titre au chef d'État-major de la Marine de l'époque, l'Amiral Oudot de Dainville, qui a immédiatement compris avec ses collaborateurs au niveau opérationnel l'intérêt stratégique de s'investir dans ce retour d'expérience sur le terrain en Louisiane².

Cet ouvrage permet de faire le point sur la réflexion en matière de gestion des crises, de croiser les différentes approches entre les écoles de pensée, les débats académiques et les visions empiriques des praticiens. Il offre en plus au lecteur la possibilité de rentrer dans les coursives du pilotage de la catastrophe sur la Nouvelle-Orléans suite au passage du cyclone Katrina. Marie-Caroline Moulin a en l'occurrence pu bénéficier de tous les contenus que j'ai pu ramener des différentes missions menées sur le terrain, entre autre avec Patrick Lagadec. Elle a bénéficié des interviews exclusives que nous avons pu faire avec tous les protagonistes qui ont vécu les événements en première ligne et dirigés les opérations. Ce cas est exceptionnel par son amplitude, les enjeux pour les américains et ses conséquences sur la conception du pilotage des crises majeures aux Etats-Unis, entre autre pour la FEMA. Il a marqué durablement tous les experts et les responsables des plateformes de gestion de crise, notamment au sein des grands réseaux vitaux mondiaux.

Ce sont tous ces éléments que Marie-Caroline Moulin a analysé avec rigueur et passion pour essayer de les confronter à la situation française, qu'elle connaît très bien par ailleurs. L'objectif, au travers de ce croisement des retours d'expérience, permet bien entendu de permettre d'essayer d'évaluer la robustesse de nos organisations de crise, mais aussi le niveau de résilience des populations et

¹ Guilhou Xavier Crises et catastrophes : Que faire ? 25 septembre 2011, publié par Diploweb
<http://www.diploweb.com/Crises-et-catastrophes-que-faire.html>

² GUILHOU Xavier, LAGADEC Erwan, LAGADEC Patrick, Les crises hors-cadre et les grands horizons vitaux- Katrina-Mission de retour d'expérience – faits marquants-pistes de réflexion, 30 mars 2006

l'aptitude de nos circuits de décision à faire face à des situations « hors-cadres ». Certes nous avons depuis les épisodes Xynthia, le H1N1, le risque inondation de Paris murit sur ces questions. Un comité interministériel des crises (CIC) est désormais opérationnel auprès du Premier ministre. Le SGDSN, encore plus avec le dernier Livre Blanc de 2013 sur la défense et la sécurité, s'est saisi du questionnement et commence à faire travailler les acteurs publics et les grands réseaux vitaux pour améliorer leurs capacités de mobilisation et de réaction en cas de situation majeure. Toutes ces évolutions vont plutôt dans le bon sens. Elles sont nécessaires surtout quand on prend en compte les conclusions de l'ouvrage de Marie-Caroline Moulin. Sont-elles suffisantes ? Seule une crise hors-cadre pourra le dire !

La crise est souvent dans nos modes de pensée et de pilotage. Avec l'écrasement du temps, qui caractérise ce monde de plus en plus marqué par la performance des systèmes d'information et de communication, il est urgent de repenser nos organisations de crise et surtout la capacité des dirigeants à piloter la survivance de nos sociétés face à des scénarios inimaginables et impitoyables. Il est évident qu'il sera de plus en plus difficile de faire face et d'anticiper avec suffisamment d'intuition stratégique le « hors-cadre » si nous dénonçons cette invitation pour initier ce profond changement culturel que nous propose Marie-Caroline Moulin afin de transformer nos paradigmes en matière de gestion des crises.

Ce livre, bien entendu, n'est qu'un chapitre qui s'ouvre pour de multiples réflexions à venir autour du « hors-cadre » sur les organisations, l'entraînement des hommes, l'évaluation des systèmes de pilotage, la résilience des populations, la maïeutique décisionnelle, les capacités de résistance de nos réseaux vitaux, la robustesse de nos infrastructures critiques... Les sujets ne manquent pas et les crises hors-cadres à venir non plus !

Fouesnant Les Glénan, le 4 juillet 2013
Xavier Guilhou
Expert en pilotage de crises « hors-cadre »
CEO de XAG Conseil
Capitaine de vaisseau(R)

INTRODUCTION

La fin du XXème et le début du XXIème siècle ont vu apparaître de nouvelles formes de crise. Ainsi, au début du siècle dernier, la première et la seconde guerre mondiale ont mis en évidence la question de la protection des populations civiles dans les conflits modernes. Puis la Guerre froide et le développement des armes de destruction massive ont montré la nécessité de prendre en compte de nouvelles menaces (par exemple les menaces Nucléaire Biologique et Chimique³. Parallèlement, la modernisation de la société, les activités industrielles et l'augmentation démographique ont créé de nouveaux risques, auxquels il faut désormais faire face. Afin d'optimiser au mieux les ressources disponibles, une organisation des interventions s'est rapidement imposée ; le premier plan d'organisation des secours communément appelé plan ORSEC⁴ fut rédigé en 1952, il traitait alors de la planification des secours a priori, pour faire face à des situations exceptionnelles. De façon plus générale, les années 50 furent propices à l'apparition des premiers plans d'urgence.

Dans les années 60 et 70 les premiers plans spécialisés vis-à-vis de risques spécifiques ont été établis sur une base juridique, affichant clairement les responsabilités de l'État comme celles des exploitants tout en constituant une forme de guide d'action pour les acteurs face à l'événement. Ils constituaient ainsi une solution pour chaque problème préétabli, la crise s'inscrivant systématiquement dans un cadre défini par ces plans. C'est également la période au cours de laquelle des directives apparaissent suite aux différentes catastrophes industrielles survenues à Feyzin (France) en 1966, à Flixborough (Grande Bretagne) en 1974, à Los Alfaques (Espagne) en 1978 et à Seveso (Italie) en 1976.

La Communauté Economique Européenne a adopté le 24 juin 1982 une directive sur les risques d'accidents majeurs liés à certaines activités industrielles, dite Directive SEVESO. Cette directive visait à établir une étude de dangers, des plans de secours et l'information des populations riveraines pour les établissements présentant des risques technologiques majeurs.

Jusqu'à la fin des années 80, les événements catastrophiques ayant une faible probabilité d'occurrence n'étaient pas pris en compte et ne faisaient pas l'objet de mesures de planification. Les accidents de Three Miles Island (accident nucléaire survenu aux Etats-Unis le 28 mars 1979), puis de Tchernobyl (accident nucléaire survenu en Russie le 26 avril 1986) ont mis en évidence la nécessité de prendre en compte de tels accidents. La notion de gestion de crise apparaît dans les années 80, avec une intensification de son emploi durant les années 1995-2000.

Le début du XXIème siècle est marqué par un changement majeur dans l'appréciation des crises. Les attentats du 11 septembre 2001, la peur liée à la propagation de l'anthrax (2001), ont montré que les événements catastrophiques pouvaient également avoir pour origine une volonté délibérée, échappant par conséquent à toute évaluation probabiliste. De plus, la sensibilité des réseaux

³ NBC : Nucléaire Biologique et Chimique.

⁴ ORSEC : Organisation des Secours, puis Organisation de la Réponse de Sécurité Civile depuis 2006

mondiaux due à la modernisation et à la globalisation du système international est désormais un facteur essentiel à prendre en compte dans l'évaluation de la crise.

Les événements naturels à conséquences catastrophiques, tels que l'ouragan Katrina (2005) aux États-Unis, le tsunami en Thaïlande (2005), mais aussi les accidents majeurs résultant d'erreurs humaines doivent désormais être davantage pris en considération. L'Europe a été frappée par la maladie dite de la « vache folle » dans les années 90, puis en 2003 par la canicule et enfin par les grands incendies de forêt en Grèce en 2007.

Plus récemment, le 20 avril 2010, une explosion sur une plateforme pétrolière BP⁵ située dans le golfe du Mexique a provoqué une fuite sur le puits de pompage de cette même plate-forme occasionnant une marée noire sans précédent, catastrophe écologique la plus dévastatrice et la plus importante de l'histoire des États-Unis.

Ces scénarios qui semblaient jusque-là inimaginables, ont mis en très grandes difficultés les différents acteurs de la gestion de ces sinistres trop souvent considérés comme inconcevables alors qu'ils n'étaient pas impensables.

Face à ce nombre grandissant de crises extraordinaires, dépassant les schémas intellectuels et culturels de nos sociétés, le constat de différents spécialistes, tels Xavier Guilhou⁶ et Patrick Lagadec⁷, met en évidence le besoin de développer une culture et une politique prenant systématiquement en compte ces nouvelles crises hypercomplexes et globales, appelées crises hors normes ou crises hors-cadre.

Si les catastrophes naturelles ont toujours existé, elles sont désormais immédiatement perçues du fait du développement et de l'omniprésence des médias qui, prisonniers de « l'audimat » tendent à privilégier les « scoops »; informations anxigènes et spectaculaires. Une prise de conscience apparaît indispensable. L'actualité nous met face à l'évidence, ces crises hors-cadres sont désormais de plus en plus fréquentes, il est nécessaire pour les institutions de mettre en œuvre une volonté politique générale pour faire face à ce nouveau type de crise, en impliquant l'ensemble des acteurs de la société afin de réduire les facteurs de vulnérabilité.

L'ouragan Katrina est sans aucun doute l'une des plus grandes catastrophes naturelles que nous ayons connues récemment. Il a gravement touché les États-Unis, et surtout il a mis en très grande difficulté l'ensemble des dispositifs de secours. Paradoxalement les catastrophes naturelles prennent au dépourvu les pays développés dont la technologie avancée pouvait laisser espérer une certaine résilience sinon résistance à ce genre de sinistres. Les Américains ont une culture de gestion de crise connue, partagée, éprouvée depuis la catastrophe de l'Exxon Valdez (1989) et les grands incendies de forêt en Californie avec un schéma de réponse aux événements majeurs qui se veut très réactif. Les États-Unis disposent de moyens d'intervention parmi les plus importants et les plus sophistiqués

⁵ BP : British Petroleum.

⁶ Xavier GUILHOU outre son statut d'officier de réserve de la Marine est Président de XAG Conseil, auditeur de l'IHEDN et Conseiller du Commerce Extérieur de la France. www.xavierguilhou.com.

⁷ Patrick LAGADEC est directeur de recherche à l'École Polytechnique et membre de l'Académie des technologies de France. www.patriclagadec.net.

au monde. Pour autant ces méthodes de planification et ces capacités ont été mises en échec en 3 heures face à l'ampleur et la brutalité de l'évènement.

La France, comparable aux États-Unis dans le domaine du développement, de la culture, de la mise à disposition de moyens de secours et d'interventions, pourrait-elle faire face à une telle crise sur son territoire ? De tels événements déstabilisent et dépassent les mécanismes traditionnels de planification, d'intervention, et de récupération. Ils interpellent les dirigeants et appellent les analystes à développer de nouveaux cadres d'interprétation, à reconsidérer des orientations stratégiques, et à redéfinir de nouvelles feuilles de route pour organiser l'action de chaque intervenant. Chaque pays s'adapte comme il le peut, avec les moyens dont il dispose mais aussi avec l'expérience qu'il a de la gestion des crises. Cependant, cette recrudescence de crises non conventionnelles est-elle vraiment prise en compte et au bon niveau par les pouvoirs publics en France; telle est la question que l'on peut se poser.