

# S'organiser face à la crise : un enjeu pour une meilleure résilience urbaine

**Richard Laganier**

*Professeur de Géographie*

*Université Paris Diderot – Paris 7*


*UMR PRODIG - <http://www.prodig.cnrs.fr/>*

[richard.laganier@univ-paris-diderot.fr](mailto:richard.laganier@univ-paris-diderot.fr)

- **L'urgence** : événement répertorié, pour lequel on dispose de procédures codifiées, qui concerne un nombre limité d'acteurs, intervenant dans une structure d'autorité simple, clairement définie.
- **La crise** : événement qui engendre une profonde instabilité du système, en dehors des cadres usuels de réponse. Elle nécessite une action rapide alors que se dissolvent les références qui jusqu'alors permettaient de guider, d'encadrer, de donner sens et valeur à l'action individuelle et collective.

## De l'urgence à la crise

- **Degré de nouveauté** de l'événement (fréquence et nouveauté)
- **Niveau de gravité de l'événement** en fonction de l'étendue des dommages engendrés ou selon le degré de perturbation de l'organisation



Urgence	Niveau de gravité	Degré de perturbation de l'organisation
	<b>Incident</b>	<b>perturbation des données du système.</b> ex : la défaillance d'un composant ou d'un sous-ensemble d'un système plus large.
	<b>Accident</b>	<b>perturbation des modèles de comportement du système.</b> ex : une situation qui entraîne un comportement inattendu d'un dispositif technique ou d'une personne.
	<b>Accident grave</b>	<b>perturbation des missions de l'organisation.</b> ex : une situation qui oblige un groupe d'acteurs à effectuer une mission différente et nouvelle.
	<b>Catastrophe</b>	<b>perturbation des règles de l'organisation.</b> ex : une situation qui remet en cause une procédure ou un règlement établi et nécessite la mise en place d'une procédure de sauvegarde improvisée.
<b>Crise</b>	<b>Catastrophe majeure</b>	<b>perturbation de l'échelle des valeurs de l'organisation.</b> ex : une situation qui oblige l'organisation à sacrifier certaines valeurs (protéger les biens et l'environnement) pour protéger des valeurs plus précieuses (des vies humaines).

## 3 niveaux d'événement, 3 types de REX

- Degré de nouveauté de l'événement
- Niveau de gravité de l'événement

Gravité	Faible	Moyenne	Forte
Forte	Niveau 2	Niveau 3	Niveau 3
Moyenne	Niveau 2	Niveau 2	Niveau 3
Faible	Niveau 1	Niveau 2	Niveau 2

**Niveau 3** : événement impactant une surface importante, événement d'ampleur nationale / **rapport pour comprendre et apprendre** : faire évoluer les textes réglementaires, le dispositif ORSEC, les plans de prévention, la formation des acteurs

**Niveau 2** : événement qui mobilise les forces de la sécurité civile / **note de synthèse**

**Niveau 1** : incident qui n'active pas de structure de commandement / **bilan statistique**

# La crise et ses trois composantes

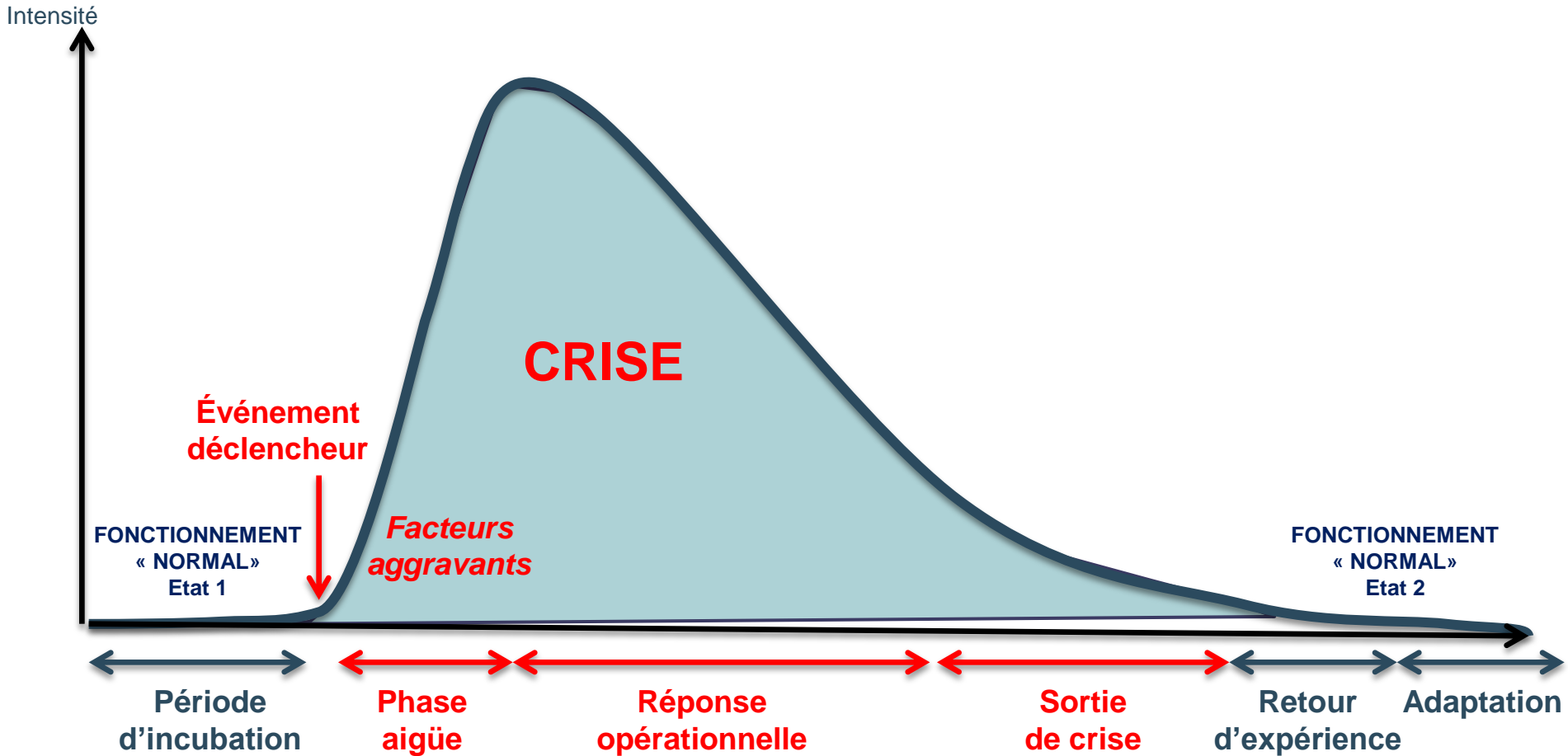
- **le déferlement** de difficultés qui dépasse les capacités de réponse (logistique impuissante, protections insuffisantes, envahissement par la complexité et l'aléatoire) ;
- **la perturbation** des systèmes impliqués en tant qu'ensemble organisé (désengagement des structures, distension des rouages, perte des capacités d'autocorrection, manifestation des conflits latents, dissolution des alliances) ;
- **la mise en question des décisions stratégiques et des valeurs de référence**



Une crise est une perturbation qui affecte physiquement un système dans son ensemble, menace aussi les objectifs prioritaires d'une organisation et défie les comportements traditionnels et les valeurs partagées dans une organisation (Lagadec, 1991).

- **Un événement déclencheur ou révélateur, surprenant**, en résonance avec un environnement ou une organisation fragilisés par la présence de vulnérabilités latentes ;
- **Des conséquences sur les personnes, les biens, l'image et la survie même de l'organisation (le système urbain ou l'un de ses sous-systèmes)** facteurs de déséquilibre, de décomposition et de désintégration profonde des systèmes ;
- **Des conséquences et des traitements qui s'inscrivent à différentes échelles y compris transfrontalière**
- **Une réponse** qui ne peut se cantonner au traitement d'un événement spécifique car **la crise touche des systèmes de manière globale et polymorphe** (procédures habituelles hors-jeu; insuffisances d'informations pour décider);
- **La présence d'un nombre importants d'acteurs** qui ne sont pas toujours habitués à travailler ensemble pour résoudre la crise ;
- **Un changement d'état du système affecté.**

# Les différentes phases d'une crise



***La crise n'est pas exogène aux organisations et aux systèmes urbains***

# Premier volet

**Les limites de la gestion de crise :  
leçon de retours d'expériences**



# Les failles managériales

- Des défauts de préparation à la crise et à l'alerte (insuffisance de simulation, d'exercice de préparation à la crise; pas de plan de crise; absence de cellule de crise; insuffisance des systèmes d'alerte)
- Des failles dans la gestion de la phase aigüe de la crise : Cellule de crise « bunker » décrochée de la réalité ; responsable de permanence non joignable ; mise en place tardive de la gestion de crise par défaut de décision et par manque de réactivité ; absence de communication interne qui accentue la peur et la crise ; capacité stratégique difficile à maintenir dans la durée ; moyens internes alloués insuffisants ; sous-estimation de la réalité ; non disponibilité des adresses essentielles ; non disponibilité intégrale des membres de la cellule ; donner de mauvaises informations et minimiser les faits, Une communication déficiente entre les acteurs impliqués dans la gestion de crise; Des procédures d'urgence « hors-jeu »

•

# Les failles managériales

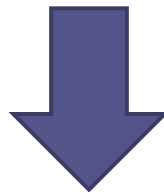
- Manque de simulations préparatoires qui conduit à un stress des décideurs et à une déstabilisation des équipes dirigeantes qui doivent affronter ce type de situations. Conséquences : prise de décisions qui apparaîtront, ex post, tout à fait irrationnelles ; non-dits permanents ; absence totale de communication ; refus de ses responsabilités ; refus de l'événement en lui-même (« ce n'est rien, ça passera bien ») ; sentiment d'invisibilité ou au contraire de profond désarroi
- Des défaillances dans la réponse à l'immédiate post-crise (absence de retour d'expérience)

# Les déficits culturels

- Culture d'infaillibilité (insubmersibilité du Titanic comme le pensent l'équipage et les 1403 passagers qui périrent en mer le 14 avril 1912! Accident nucléaire impensable dans un Japon moderne, symbole des technologies de pointe)
- Culture du simplisme : négation de la complexité du système
- Culture de non communication : déficits de communication entre groupes sociaux et ethniques (violence urbaine) ; déficits liés aux barrières linguistiques et aux cultures professionnelles
- Culture nombriliste : tentation narcissique qui conduit à un défaut de vigilance vis-à-vis de l'extérieur

# Défauts organisationnels

- Domination du système productiviste sur les aspects de sûreté et de sécurité au sein des organisations
- Dilution des responsabilités (ex de l'affaire du sang contaminé)

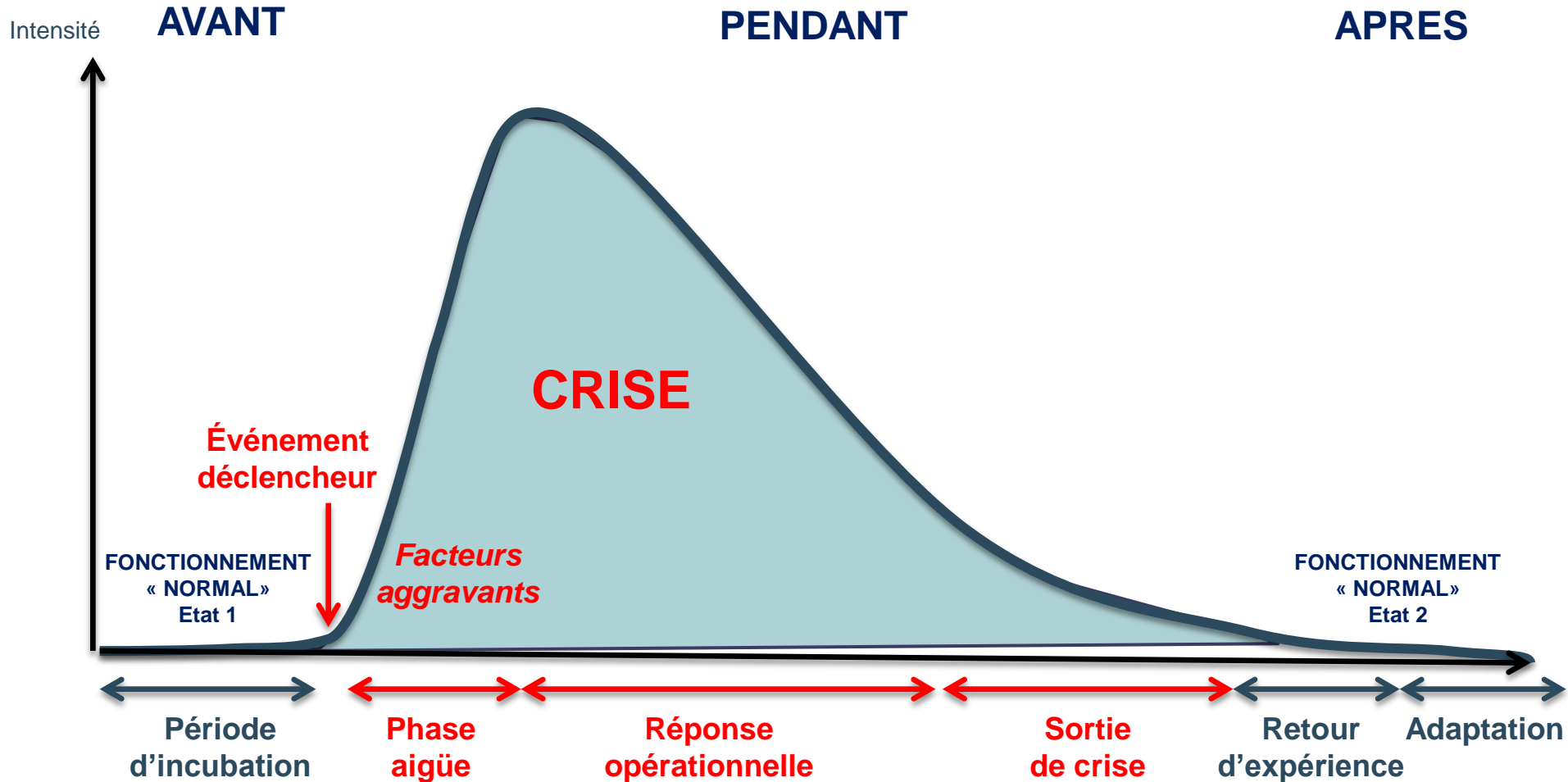


Une nécessaire anticipation à la crise

## **Deuxième volet**

**S'organiser pour faire face à la crise**

# Les processus intégrés de gestion de crise



AVANT

PENDANT

APRES

**Atténuation** : actions prises visant à réduire les conséquences d'une urgence ou d'une crise

- Effectuer une vérification
- Evaluer les risques
- Examiner les pires cas
- Etudier les situations antérieures
- Prévoir les experts
- Etablir des mécanismes de surveillance continue

**Préparation** : actions prises pour se préparer à intervenir efficacement lors d'une crise ou d'une urgence

- Elaborer les plans (opérations et communications)
- Former l'équipe
- Désigner les partenaires
- Etablir les systèmes
- Former et mettre les plans à l'essai

**Intervention** : actions prises pour s'occuper des conséquences d'une crise ou d'une urgence

- Evaluer la situation
- Activer le plan opérationnel
- Activer le plan de communication

**Rétablissement** : actions prises suite à une crise ou à une urgence

- Déclarer la fin de la crise ou l'urgence (reprises des activités normales)
- Maintenir les communications avec les médias et partenaires
- Fournir un soutien aux employés
- Evaluer et tirer des leçons de l'expérience

## AVANT

**Atténuation** : actions prises visant à réduire les conséquences d'une urgence ou d'une crise

- Effectuer une vérification
- Evaluer les risques
- Examiner les pires cas
- Etudier les situations antérieures
- Prévoir les experts
- Etablir des mécanismes de surveillance continue

***Les crises peuvent être gérées mais elles peuvent être atténuées par avance***

Les activités d'atténuation qui consistent à :

- effectuer une vérification (identification des risques et des situations critiques);
- évaluer les risques (indices de probabilité par ordre d'importance);
- examiner les pires cas (analyse de scénarios possibles);
- étudier les situations antérieures (examen rétrospectif des crises ou urgences antérieures);
- prévoir les experts (identifier l'expertise requise pour les crises ou urgences probables);
- établir des mécanismes de surveillance continue (systèmes d'alerte).



## AVANT

**Préparation :** actions prises pour se préparer à intervenir efficacement lors d'une crise ou d'une urgence

- Elaborer les plans (opérations et communications)
- Former l'équipe
- Désigner les partenaires
- Etablir les systèmes
- Former et mettre les plans à l'essai

***Les crises peuvent être gérées mais exigent d'être bien préparées***

Les activités de préparation visent à planifier, tant au niveau des opérations que des communications, les paramètres de l'intervention, les modalités administratives, les ressources, la formation et la mise à l'essai des plans.

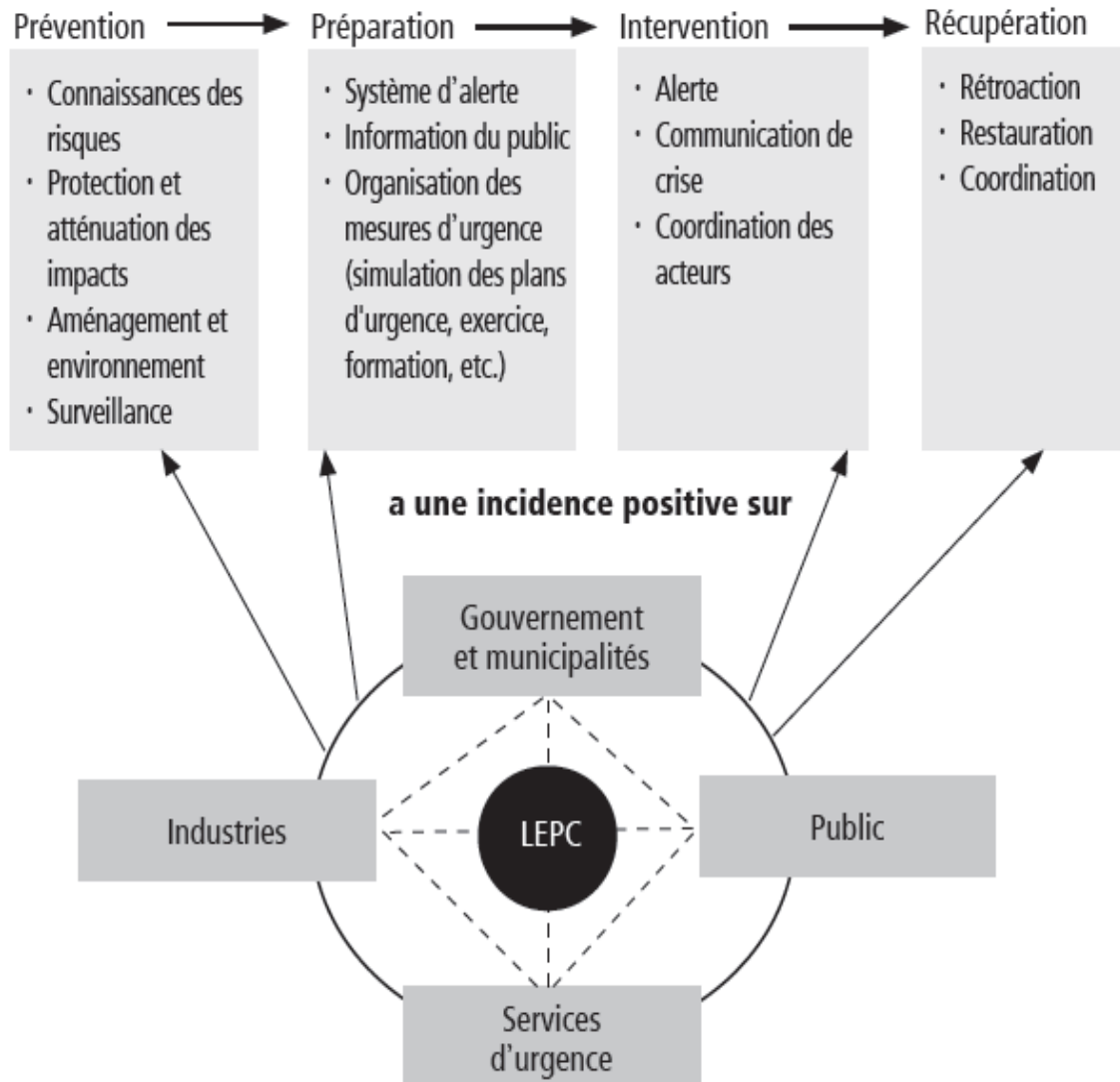
### **Un plan opérationnel :**

- définition des crises et urgences couvertes dans le plan;
- structures hiérarchiques (p. ex., équipe de gestion, premier organisme responsable, rapports avec les autres ministères ou agences, l'administration centrale, etc.);
- politiques et procédures administratives pour activer le plan et faciliter la prise de décision;
- installations (centre des opérations et besoins logistiques).

### **Un plan de communication :**

Fournit les guides stratégiques et tactiques nécessaires avant, pendant et après la crise et les urgences. Permet à tous les intervenants d'avoir les mêmes repères et les mêmes réactions durant l'intervention. Détermine les porte-paroles désignées, les auditoires cibles, les installations et les besoins de formation.

# Les « Local Emergency Planning Committees » - LEPC



**S'attaquer à ses points faibles  
Envisager l'impensable**

Mis en place en 1986 suite à l'accident de Bhopal

Coordination des acteurs de l'urgence (service d'urgence, corps médical, médias, entreprises, citoyens)

## Développer des outils d'apprentissage en gestion de crise (LAGADEC, 1991)

- Le **séminaire** : hauts responsables, problème du pilotage général et de la communication en situation de forte turbulence, construction d'une volonté collective d'apprentissage.
- •L'**audit des vulnérabilités du système** : rapport final sur les risques potentiels de l'entreprise/des réseaux urbains
- •Le **retour d'expérience** : tirer des leçons des crises passées et éviter de sombrer dans l'oubli.
- •L'**auscultation des systèmes de réponse** : questionnaire collectif sur les plans d'urgence et sur les aptitudes profondes de l'entreprise (pratique, savoir-faire, réelles vulnérabilités ...).
- •Les **exercices de simulation** : à mener de manière périodique; idéalement faire appel à un expert extérieur, participation des membres de la direction; séances de débriefings afin d'en retirer de réels enseignements..
- •La **formation de groupes spécifiques** : directeur de crise, le président, les DGs et hauts dirigeants, ainsi que tous les services impliqués dans les crises (équipes de sécurité par exemple)

## PENDANT

**Intervention** : actions prises pour s'occuper des conséquences d'une crise ou d'une urgence

- Evaluer la situation
- Activer le plan opérationnel
- Activer le plan de communication

Exige un niveau de coordination complexe des opérations et des communications selon la nature de la crise ou de l'urgence.

### ***Évaluer la situation***

Rassembler toutes les informations entourant la crise ou l'urgence et vérifier la fiabilité des sources. Evaluer l'importance du problème et de déterminer l'organisme responsable de l'intervention

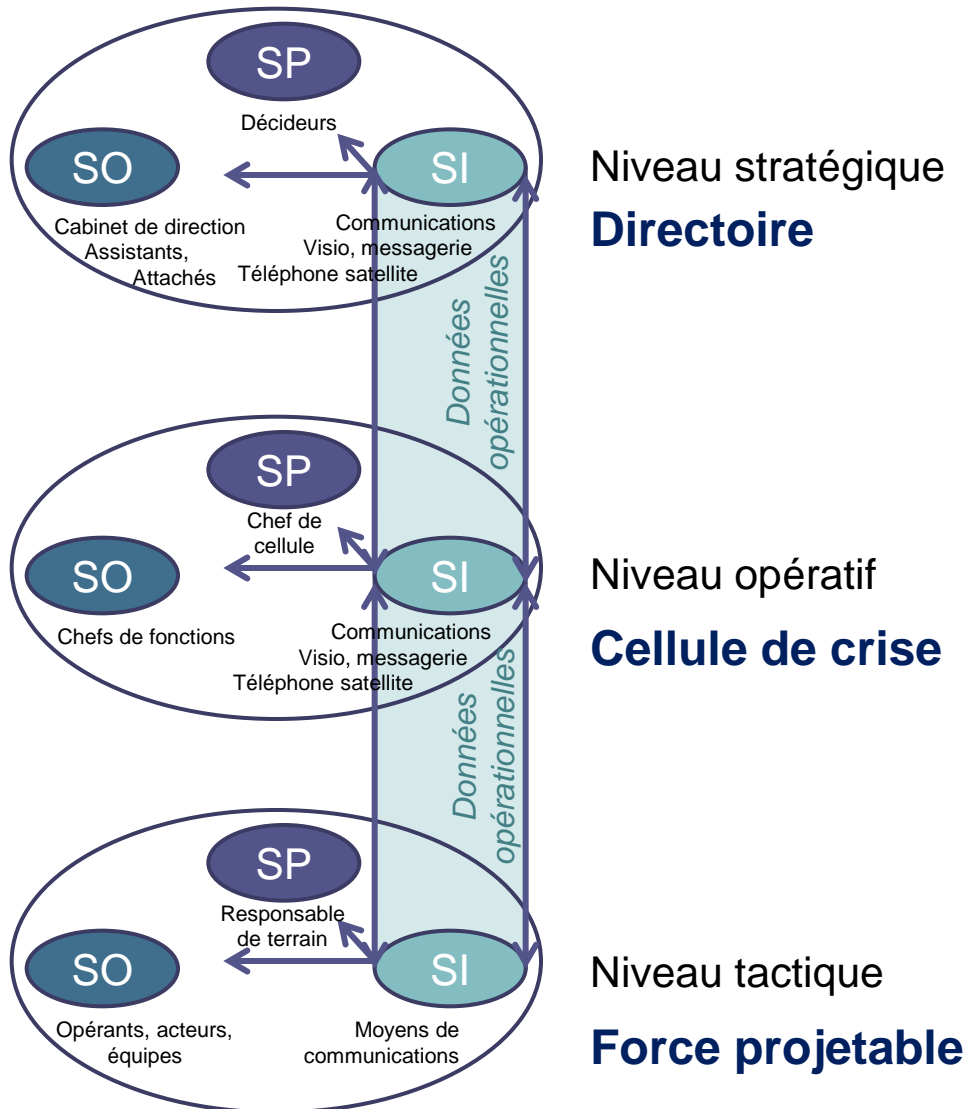
### ***Activer le plan opérationnel***

Début des travaux de la cellule de crise désignée pour gérer l'intervention.

### ***Activer le plan de communication***

Préparer rapidement la position officielle du responsable de la cellule de crise. Prendre les devants, communiquer les erreurs et les lacunes, communiquer seulement des informations connues et exactes tout en restant ouverts et transparents, jamais sur la défensive.

# La structure du système de réponse

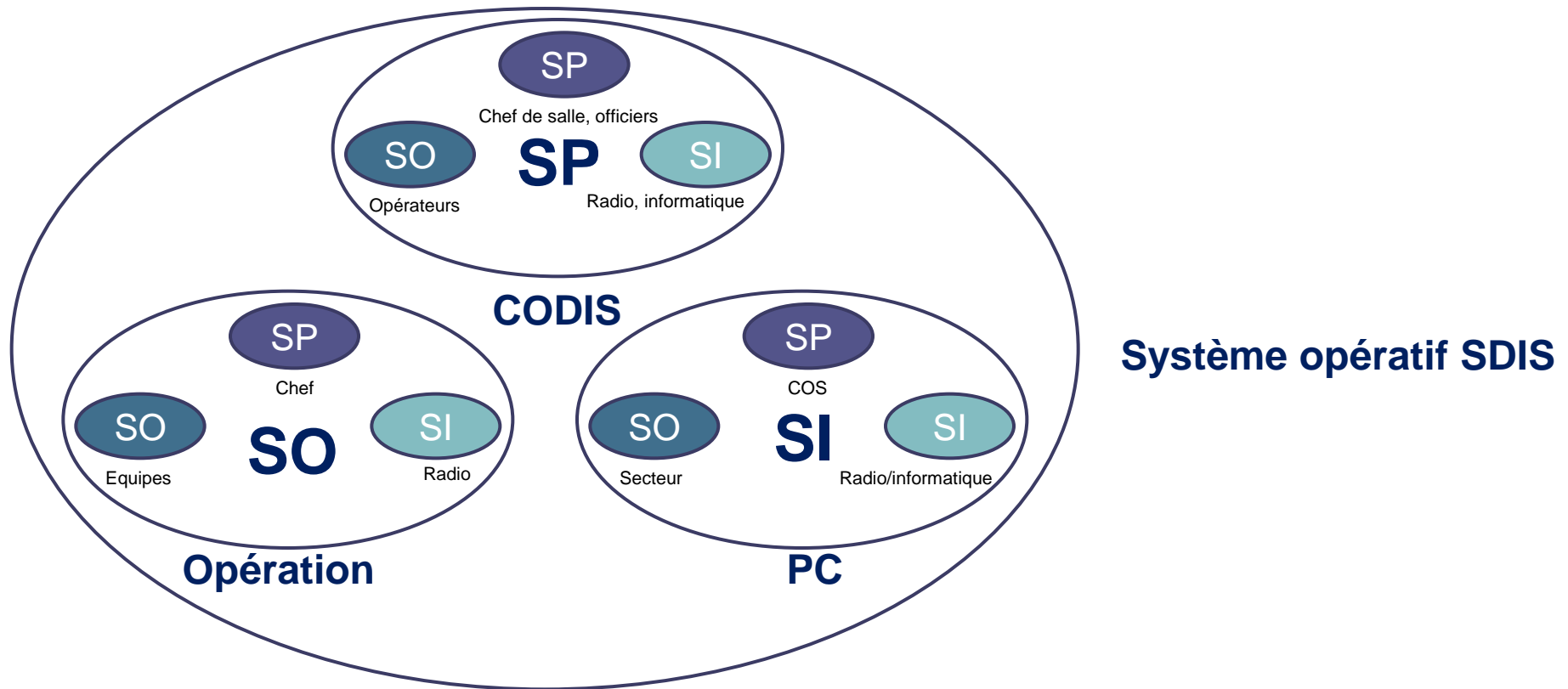


Trois sous-systèmes : un sous système opérant (SO), un sous-système d'information (SI) et un sous-système de pilotage (SP).

Le sous système informatif et l'ascenseur de la donnée opérationnelle = trait d'union avec l'ensemble des autres sous-systèmes, de l'échelon local à l'échelon central.

La robustesse du système informatique dans la gestion de crise est primordiale (maintient la communication entre les différents niveaux hiérarchiques, permet de recouper les données, de formuler une image concrète de l'évènement et d'assurer une conscience situationnelle facilitant la prise de décision dans l'urgence tout en évitant la simplification de l'évènement).

# Exemple : Service départemental d'incendie et de secours SDIS



CODIS : Centre Opérationnel Départemental d'Incendie et de Secours  
COS : Centre des Opérations de Secours  
PC : Poste de Commandement

# Les décisions d'intervention en temps de crise

## 1 - L'identification du site et des conditions de la crise

Confirmer les indications des témoins par des éléments objectifs obtenus de différentes sources;

Cartographie du site sinistré demandé par avion ou hélicoptère dépêché sur les lieux (mode de transmission à prévoir)

## 2 - Les secours d'urgence et le rétablissement de télécommunications

Envoyer les équipes de premier secours avec leurs équipements (assistance médicale, appui des sapeurs-pompiers)

Etablissement ou rétablissement de télécommunications (au moins matériel de téléphonie mobile)

## 3 - L'organisation des moyens d'assistance aux sinistrés

Assurer une subsistance alimentaire et des moyens de logement, même précaire (toiles de tente); assurer des moyens de chauffage (en hiver) et d'éclairage

## APRES

**Rétablissement** : actions prises suite à une crise ou à une urgence

- Déclarer la fin de la crise ou l'urgence (reprises des activités normales)
- Maintenir les communications avec les médias et partenaires
- Fournir un soutien aux employés
- Evaluer et tirer des leçons de l'expérience
- Reconstruire autrement

Les activités de rétablissement impliquent :

- une déclaration officielle de la fin de la crise ou de l'urgence;
- le maintien des contacts avec les médias et les partenaires;
- le soutien des employés, de la population suite au choc psychologique ressenti (pertes en vie humaine, blessés) et l'accablement devant l'étendue des dommages ;
- l'apprentissage organisationnel (leçons apprises à travers la mise en place de REX);
- la compensation des dommages subis (humanitaire, gouvernement, intergouvernementale) et assurance
- La reconstruction de la cité (urbanisme des catastrophes : adaptation des réseaux, du bâti, des formes urbaines aux dangers)



## Les devises Shadok



Fouxel

IL VAUT MIEUX POMPER MÊME S'IL NE SE PASSE  
RIEN QUE RISQUER QU'IL SE PASSE QUELQUE CHOSE  
DE PIRE EN NE POMPANT PAS.

# Bibliographie

- FINK S., 1996, *Crisis Management : Planning for the inevitable*. Amacom, New York.
- KERVERN G.Y., 1995, *Eléments fondamentaux des cyndiniques*, Economica, Paris.
- LAGADEC, P., 1993, *La gestion des crise : outils de réflexion à l'usage des décideurs*, McGraw-Hill.
- LAGADEC, P., 1993, *Apprendre à gérer les crises*, Paris.
- MORTIER F., BARTET J.H., 2004, *Intégrons la culture de gestion de crise en milieu naturel notamment à la lumière de l'expérience des tempêtes de 1999*, *Rev. For. Fr.* LVI - 4-2004.
- MCLLWAINE J., VALRAMOFF M.T., *Prévention des catastrophes et plans d'urgence: précis de l'IFLA*