

Chapitre 3

Pragmatique de la planification

Sébastien Brunet
Aline Thiry

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	56
1. Le coordinateur « planu », un traducteur	57
2. Les plans : des documents « fantaisistes » ?	60
2.1. Les plans papiers	60
2.2. Des plans qui rassurent	61
2.3. Transformer le danger en risque	62
2.4. Des plans simplistes	63
2.5. Les comportements des individus en situation de crise : idées préconçues	65
3. La planification d'urgence face « aux risques nouveaux »	66
Conclusion	67
Bibliographie	68

Introduction

« Pourtant, malgré tout le travail collectif pour se coordonner, pour anticiper et planifier tous les cas de figure, un premier sentiment d'impuissance m'étreint à chaque intervention. Il est à chaque fois indispensable de s'adapter aux circonstances, toujours particulières, bouleversant ainsi les plans préétablis ». Dans ces quelques lignes de Marc Minet à propos de la gestion de la crise rue Léopold à Liège, tout est dit. Les plans préétablis sont à chaque fois bouleversés et contraints de s'adapter à la réalité toujours neuve de la situation de crise. L'adaptabilité est décidément le maître mot de la planification. Mais qu'entendons-nous exactement par « planification » ?

Au niveau individuel, la planification est une activité relativement simple et routinière : tout individu planifie, il planifie son sommeil, son réveil, d'aller travailler, il planifie son temps de midi et sa soirée ainsi que ses activités futures. Même lorsque tout semble improvisé, une part de planification reste toujours bien présente...

La planification est donc une activité prosaïque. Il s'agit d'un processus « naturel » que nous appliquons sans cesse dans notre vie quotidienne sans nécessairement nous en rendre compte. En outre, chaque individu est amené à planifier sa propre vie tout en tenant compte des planifications opérées par les autres individus ou organisations. Planifier suppose dès lors de celles et ceux qui s'y attendent de se projeter au croisement d'un vaste ensemble de plans de tout acabit.

À l'échelle d'une collectivité, la planification est encore beaucoup plus complexe à mettre en œuvre. Elle est toutefois nécessaire afin de permettre à la société d'anticiper les situations difficiles et de tirer parti des opportunités. Ainsi, concernant l'objet qui nous occupe, la planification d'urgence a pour objectif principal de prévoir tout ce qui peut raisonnablement l'être pour éviter l'occurrence d'accidents dommageables ou pour en limiter les effets sur les personnes, les biens et l'environnement. Elle s'applique aux situations qui dans une dimension collective (« vie sociale ») peuvent constituer des menaces ou des atteintes dommageables pour la vie et la santé des personnes, pour l'ordre public entendu dans ses composantes essentielles, pour des intérêts économiques importants (potentiel socio-économique), requièrent des décisions urgentes ainsi qu'une coordination interdisciplinaire des différents services et organismes appelés en intervention.

1. Le coordinateur « planu », un traducteur

Comme nous l'avons vu dans le deuxième chapitre de cet ouvrage, toute une série d'obligations légales sont liées à la planification d'urgence en Belgique. Les autorités administratives ont notamment l'obligation d'établir un plan général d'urgence et d'intervention (PGUI). L'arrêté royal relatif aux plans d'urgence et d'intervention à paraître en 2018¹ prévoit que les plans d'urgence contiennent les directives générales et les informations nécessaires pour assurer la gestion d'une situation d'urgence définie comme « tout événement qui entraîne ou qui est susceptible d'entraîner des conséquences dommageables pour la vie sociale, tel qu'un trouble grave de la sécurité publique, une menace grave contre la vie ou la santé des personnes et/ou contre des intérêts matériels importants, et qui nécessite la coordination des disciplines afin de faire disparaître la menace ou de limiter les conséquences néfastes ». Le plan d'urgence et d'intervention se fonde sur un inventaire et une analyse des risques identifiés sur le territoire de la commune. La planification des actions, des acteurs, des rôles et responsabilités de chacun a pour objectif principal d'apporter aux événements imprévus une réponse structurée et rapide. L'arrêté royal de février 2006 a constitué pendant près de 10 ans la réglementation organique en matière de planification d'urgence en Belgique. Il a par ailleurs été complété par plusieurs circulaires ministérielles en matière de gestion de crise et planification d'urgence. Fin de l'année 2018 devrait paraître un nouvel arrêté relatif à la planification d'urgence qui abrogera celui de 2006.

Comme nous l'avons vu dans le deuxième chapitre de ce livre, chaque commune a l'obligation de désigner un coordinateur planification d'urgence et de mettre en place une « cellule de sécurité » composée du bourgmestre, du coordinateur planu, d'un membre du personnel communal responsable de la communication et d'un représentant de chaque discipline (et d'un représentant de la CU 112 pour la cellule provinciale). Selon la thématique abordée, la cellule de sécurité sera complétée d'un représentant du CPAS, du chef de sécurité d'une entreprise, etc.

Le modèle théorique de planification d'urgence comprend trois étapes clefs. Dans un premier temps, il s'agit de faire un inventaire des risques tout en analysant et en identifiant les dan-

¹ Précédemment l'article 3 de l'arrêté royal relatif aux plans d'urgence et d'intervention de l'AR du 16 février 2006.

gers potentiels, qu'il s'agisse des risques présents sur le territoire (une usine « Seveso », une centrale nucléaire) ou des risques extérieurs qui peuvent avoir des conséquences sur la sécurité des personnes et de l'environnement. Dans un deuxième temps, il s'agit de rédiger un plan permettant de répondre notamment aux questions suivantes : comment faire face à la survenue de tel ou tel risque, comment informer la population, comment coordonner l'action des nombreux acteurs qui vont devoir intervenir, quel est le rôle qui incombe à chacun, comment gérer l'après-crise. Enfin, la dernière étape de la planification consiste à mettre en œuvre le plan, à le tester en réalisant des exercices réguliers et diversifiés, à en assurer la mise à jour mais aussi à organiser l'information préalable à l'attention de la population.

Dans le cas de l'organisation de « grands rassemblements ponctuels » (événements sportifs ou culturels), les autorités doivent aussi élaborer avec les organisateurs et les services d'intervention un dispositif préventif pour éviter les incidents qui pourraient entraîner une situation d'urgence ou mieux gérer celle-ci. Dans le cas de certains risques spécifiques, par exemple face aux usines classées Seveso seuil haut², les autorités provinciales ont une responsabilité spécifique et sont chargées de la réalisation des plans. La planification réalisée au niveau provincial vient ainsi compléter celle effectuée au niveau communal.

Le législateur a choisi de confier la responsabilité de l'élaboration des PGUI au niveau communal, considérant que celui-ci était le plus à même de tirer parti d'une connaissance fine du terrain. Ce choix pose parfois problème, particulièrement concernant les communes rurales qui abritent généralement moins de sites à risque – le risque est peu présent dans l'imaginaire politique local – et qui disposent de moyens moins importants afin de mener à bien ces activités de planification. En effet, le coordinateur planu doit souvent effectuer cette mission de front avec d'autres engagements professionnels au niveau de la commune, ne dispose pas toujours des moyens nécessaires et des compétences requises dans le domaine. De plus, il arrive que les autorités hésitent à permettre à leur coordinateur planu de disposer du temps indispensable pour ces activités de planification quelquefois jugées « inutiles » : pourquoi prévoir ce qui n'arrivera jamais ? Chaque accident, chaque crise est une occasion de rappeler l'importance d'une planification, mais les activités quotidiennes viennent vite encombrer l'agenda du coordinateur planu. À quelle fréquence le coordinateur planu met-il à jour la liste de contacts de référence à activer en cas de crise ? Quelle école située à proximité d'une usine chimique ou d'une centrale nucléaire décide de sacrifier chaque année une journée de travail pour un exercice d'évacuation ou de mise à l'abri ? De tels moments de mise en situation et d'apprentissage sont pourtant indispensables à la mise en place d'une culture de sécurité.

Il n'y a pas de profil type pour un coordinateur planu en Belgique. Cette fonction est attribuée, tantôt à un employé administratif, à un adjoint au (à la) directeur(rice) général(e) par exemple, tantôt à un employé d'un service technique, par exemple du service des travaux. Malgré ces bagages très diversifiés, il leur est demandé de maîtriser des dimensions diverses (par exemple, les 5 disciplines) dans des situations très complexes (pendant les crises). C'est à eux

² Le terme Seveso désigne une classification européenne des risques industriels en termes d'accident majeur, instaurée à la suite de l'accident qui s'est produit en 1976 sur un site chimique, à proximité de la ville du même nom en Italie. Voir chapitre 7, « Planification d'urgence et risques Seveso en Belgique », dans cet ouvrage.

qu'incombe la charge de définir le cadre de base de la gestion de crise, le PGUI. Généralement, ils ne disposent pas de la formation technique et/ou administrative adéquate face à cette responsabilité nouvelle déléguée aux communes, la production du PGUI. Les entités fédérées, les autorités fédérales et provinciales développent des programmes de formations ad hoc avec le soutien des universités et des associations spécialisées. Cette formation elle-même suppose un coût (financier et temporel) que toutes les communes ne sont pas prêtes à engager.

Le coordinateur planu se trouve confronté à une matière très complexe. Il est amené à prendre en compte les différentes activités à risque sur son territoire, mais aussi sur les territoires voisins. Il doit aussi intégrer une logique de travail multidisciplinaire, en intégrant le jargon spécifique de chacune des disciplines et les logiques de travail propres à chaque corps de métier (services d'incendie, police, défense, etc.), ce qui nécessite un talent certain en communication interinstitutionnelle et interpersonnelle. La construction des plans d'urgence et l'organisation de la gestion de crise, telles que prévues, exigent une logique de travail d'ordre « quasi militaire », hiérarchisé, organisé. Le coordinateur planu est amené, en cas de crise et pendant les exercices, à jouer un rôle d'interface entre la commune et les partenaires membres des différentes disciplines. Il est une sorte de « traducteur » entre des acteurs aux réalités et aux référentiels très différents. Dans la plupart des cas, en milieu rural, les coordinateurs planu seront – heureusement – confrontés à un nombre plus limité de crises tout au long de leur carrière. Il leur est demandé néanmoins de maîtriser un jargon propre à la planification d'urgence et la gestion de crise qui permettra le cas échéant de réagir le plus adéquatement possible sur le terrain.

La crise de Godinne en mai 2012³ a montré toute l'importance de l'existence d'un PGUI sur le territoire. Dans cette paisible commune rurale en bord de Meuse, aucune usine Seveso, pas de centrale nucléaire, peu d'activités à risques... si ce n'est le cabotage sur le fleuve. Et pourtant, le village de Godinne est traversé par une voie de chemin de fer empruntée aussi pour le transport de matières dangereuses. En mai 2012, deux trains de marchandises sont entrés en collision à hauteur de la gare et un des wagons immobilisés laissait échapper un produit chimique en faible quantité: il s'agissait de disulfure de carbone, une substance extrêmement inflammable et réactive à l'électricité statique. Cette substance chimique est toxique pour les voies respiratoires et le système nerveux central. Vu l'ampleur de la crise, le bourgmestre appuyé par le commandant du service d'incendie a rapidement décidé de déclencher le plan communal. La cellule de crise s'est mise en place pour prendre en charge la gestion de la crise. Un périmètre de sécurité a été établi, d'abord à 100 mètres autour du lieu de l'accident, a été élargi à 500 mètres. Il a fallu évacuer une école maternelle et primaire, un collège-internat, un home de personnes âgées et invalides, de même que des riverains. Selon les acteurs impliqués, le plan d'urgence de la commune d'Yvoir a été un outil précieux, il a notamment rendu possible l'identification rapide des caractéristiques des collectivités touchées (et leurs personnes de contact), des infrastructures d'accueil possibles (ainsi que la manière de les contacter), il a permis enfin une coordination efficace entre le niveau stratégique et le niveau opérationnel de la gestion de crise.

³ Voir le chapitre 14 dans le présent ouvrage sur « L'expertise d'usage au cœur de la gestion de crise : l'accident ferroviaire de Godinne », écrit par Sébastien BRUNET.

Comme nous l'avons vu, non seulement, les coordinateurs planu doivent faire des plans, prévoir l'incertain et l'imprévisible, mais en plus ils doivent les actualiser. En effet, le législateur a prévu de rendre les plans « vivants », et a souligné l'importance du caractère évolutif de ceux-ci. Ce caractère vivant et évolutif de la planification d'urgence constitue en effet son fondement. Toutefois, nous allons voir dans la suite de ce chapitre combien l'usage souvent fait sur le terrain de la planification d'urgence diffère de ce modèle théorique. Nous tâcherons dans les prochaines lignes de mettre en évidence toute une série de pièges et biais qui souvent sont induits par l'acte même de planification ! Il arrive qu'en situation de crise, l'utilité instrumentale des plans soit si réduite, que nous pourrions dans certains cas les qualifier de *fantasy documents* (Clarke, 1999).

2. Les plans : des documents « fantaisistes » ?

2.1. Les plans papiers

Sur le terrain, il n'est pas rare que la planification d'urgence soit réduite à son point d'aboutissement : la rédaction d'un plan papier d'une centaine de pages. Ce faisant, la planification d'urgence se résume à une obligation légale, celle de disposer d'un plan papier en bonne et due forme selon le prescrit légal. Dès lors, tous les plans ne sont pas testés et certains ne sont pas mis à jour, considérant qu'une fois élaborés le travail est fait et qu'il est donc inutile de continuer à y consacrer les ressources.

Trop souvent, le plan papier passe à côté du cœur de la planification. En effet, la planification n'a de sens qu'en tant que processus permanent permettant aux acteurs de s'impliquer, de se questionner, de réfléchir ensemble aux différents problèmes qui pourraient survenir. Comme nous l'avons vu dans le premier chapitre de ce livre, lors de la gestion de la crise rue Léopold à Liège, tout le travail de planification qui avait été réalisé par la commune en collaboration avec les services d'urgence a permis, le moment de la crise venu, une « adaptabilité » cruciale du plan d'urgence aux réalités de terrain. Ainsi, la bonne collaboration et le fait que les différents acteurs se connaissent l'un l'autre bien avant la situation de crise facilitent grandement la prise de décision et la gestion efficace de la crise.

Dans la pratique, on observe que certains acteurs de la planification d'urgence tombent régulièrement dans ce piège de l'attrait du plan papier, sans prendre en compte la fonction cruciale du processus de planification d'urgence.

« On observe que, structurellement, une ornière est souvent suivie : un service chargé de rédiger le plan, les acteurs concernés sont peu intéressés à s'impliquer, ni en phase de réflexion préalable, ni en phase de validation, et encore moins d'exercice ou de correction périodique. Chacun continue à exiger des autres qu'il veuille bien adopter son vocabulaire, ses modes d'action, sa culture. De même, si l'on exige toujours de la flexibilité dans les plans, on constate que, dans la réalité, la façon dont sont pensés, rédigés, appliqués, testés ces plans ne reflète pas vraiment l'exigence de souplesse. [...] En vérité, il est possible que la dynamique sous-jacente aux plans soit souvent plus

marquée par le besoin de figer les questions et les réponses que par l'ardente obligation de questionnement, de souplesse et d'improvisation » (Lagadec, 2009b, p. 11).

Cette analyse de Lagadec à propos du contexte français de la planification d'urgence s'applique tout à fait à la réalité de terrain en Belgique. En effet, réaliser un plan papier se résume souvent à figer des réalités, à empêcher un réel questionnement de fond et surtout à figer ce qui devrait être un processus permanent d'échange entre acteurs.

2.2. Des plans qui rassurent

En plus de remplir une obligation légale, on observe que la planification a, dans certains cas, une fonction avant tout politique. Sa fonction première n'étant pas de se préparer réellement à faire face à la catastrophe mais bien de rassurer. Parfois, la planification est en elle-même sa propre fonction. En effet, en planifiant, les autorités collectent des informations et, ce faisant, montrent à tout un chacun qu'elles sont en action pour solutionner un problème. Les autorités utilisent les plans comme une forme de rhétorique, comme un instrument afin de convaincre leurs publics de croire en ce qu'elles disent (Clarke, 1999).

À titre d'exemple, le court métrage *Duck and Cover* (1952) aux États-Unis à propos du risque d'attaque nucléaire est assez éclairant. À cette époque, la menace d'une guerre nucléaire avec l'Union des républiques socialistes soviétiques (URSS) était telle que les autorités américaines ont été contraintes de produire une réponse afin de rassurer leur population. Il s'agissait de montrer aux citoyens et en particulier aux enfants que la situation était sous contrôle et que les autorités américaines veillaient à la protection des citoyens, en toutes circonstances... même dans l'hypothèse d'une attaque nucléaire. Tout était évidemment mis en œuvre pour préserver le territoire d'une telle attaque. Mais si malgré toutes ces mesures une attaque survenait, un plan efficace devait prendre le relais et indiquer clairement aux citoyens américains comment se comporter et réagir pour atténuer les pertes. Le plan entraînait dans les détails et expliquait comment les personnes dans diverses situations devaient parvenir à identifier le premier « flash » d'une attaque nucléaire pour ensuite plonger (*duck*) et se couvrir (*cover*) ou se mettre à l'abri dans des lieux sécurisés mis à disposition par les autorités. Que cela se passe en rue, à l'école, à la maison, dans la cour de récréation, etc., les citoyens qui appliquaient correctement le « *duck and cover* » participaient directement à la gestion de crise et augmentaient leurs chances de survie. Ce plan bien entendu était tout à fait fantaisiste, car à l'époque déjà, avec l'expérience des bombes nucléaires d'Hiroshima et de Nagasaki, on savait pertinemment que « plonger et se couvrir » ne prémunisait absolument pas ni de la chaleur ni de la radioactivité consécutives à une explosion nucléaire. Ce différentiel entre discours et réalité met en évidence le caractère politique et de propagande du message central de la planification d'urgence de l'époque.

Par leur existence même, les plans rassurent, quel que soit leur niveau prévisible d'efficacité en cas de crise. Ils rassurent non seulement les citoyens ou la population concernée par les risques potentiels mais également les autorités en charge de la planification et de la gestion de crise qui, en proposant un plan, se mettent en posture de maîtrise de l'incertitude.

On peut donc, derrière la formulation d'un plan d'urgence, identifier un message éminemment politique qui est de nature à rassurer les gens mais aussi à légitimer le pouvoir des politiques en place. En effet, à travers la notion de risque et de sécurité, les États ont trouvé une source importante d'acceptation et de légitimation de leurs actions. La formation et la pérennité de l'État reposent surtout sur ses capacités à maîtriser les risques qui menacent la collectivité ou les individus qui en font partie (Fallon et al., 2008, p. 3). Dans nos sociétés occidentales, la gestion publique quotidienne des risques comprend une série de mesures : l'acceptation, la précaution, la prévention, la protection et la dérogation (Desroches et al., 2003). L'acceptation consiste à accepter une activité sur la base d'un calcul coûts-bénéfices des conséquences. Les mesures de prévention tentent d'agir sur la probabilité d'occurrence d'un événement en agissant sur les causes de cet événement. Les mesures de protection consistent à diminuer la gravité d'une situation en réduisant ses conséquences. La dérogation est un type de mesure qui change artificiellement le risque afin de le rendre acceptable et de permettre l'indemnisation en cas de dommage. La précaution est une attitude mobilisée quand les responsables ne disposent pas de certitudes, il s'agit de prendre des mesures effectives et proportionnées visant à prévenir un risque de dommages graves et irréversibles sur base de connaissances scientifiques et techniques incomplètes (Ewald et al., 2001). Des exemples sont proposés dans le chapitre consacré aux risques naturels.

2.3. Transformer le danger en risque

Il importe tout d'abord de clarifier les deux notions de risque et de danger.

Un *risque* est tout événement pour lequel il est possible de calculer la probabilité d'occurrence d'un événement dommageable en fonction de la vulnérabilité du système qui est touché. Par exemple, l'utilisation d'une voiture ou du train pour le déplacement des personnes est lié à un certain niveau de risques et chaque pays publie annuellement le nombre de « morts/km ». Ces données permettent de construire une certaine image du niveau de risque des différents moyens de transport dans les différents pays. Par contre, le simple fait d'utiliser sa voiture ou de monter dans un train représente une mise en danger individuelle. Il est impossible en effet de prévoir un accident, quand et où il aura lieu.

Face à de tels problèmes, les autorités doivent agir pour encadrer l'activité et en limiter les effets dommageables pour la collectivité : les autorités analysent les problèmes, elles essaient de transformer les dangers en risques, afin de montrer qu'il est possible de les maîtriser. Il est important qu'elles puissent avoir le contrôle de la situation. En transformant les dangers en risques, les autorités vont transformer quelque chose pour lequel nous n'avons pas de prise sur le plan individuel en objet palpable, calculable, gérable voire évitable au niveau collectif. Le danger devient contrôlable et cette prise de contrôle par les autorités diminue les aspects menaçants aux yeux de la population. C'est une forme de rationalisation du monde : les Gaulois craignaient que le ciel leur tombe sur la tête tandis que l'homme du XXI^e siècle se rassure en faisant des plans d'urgence. Ce qui auparavant était incertain devient un événement sur lequel nous pouvons avoir le contrôle. Et en l'occurrence, les organisations qui sont très souvent elles-mêmes à l'origine de ces risques vont pouvoir rendre manifeste leur capacité à les maîtriser. « *Plans are not functional in the sense of serving as blueprints for coordination and action but are functional in the sense of asserting to others that the uncontrollable can be controlled* » (Clarke, 1999, p. 16).

Comme nous l'avons mentionné plus haut, la fonction principale des plans est avant tout de rassurer en donnant l'impression que ce qui est incontrôlable peut être contrôlable. Les incertitudes que l'on sait inhérentes à une situation de crise vont être concrétisées et traduites, presque réifiées dans un document écrit qui est le plan. La matérialisation des risques et des situations d'urgence dans les plans est de nature à rassurer les acteurs concernés. Les autorités utilisent des plans comme une forme de rhétorique, comme des outils destinés à convaincre le public de croire en ce qu'elles disent. « *Organizations and experts use plans as forms of rhetoric, tools designed to convince audiences that they ought to believe what an organization says* » (Clarke, 1999, p. 6).

2.4. Des plans simplistes

Selon Lagadec (2009b, p. 12), « le processus de planification a pour fonction de considérer dès l'origine et en continu les questions, les surprises, les failles, les ruptures, les impossibilités, qui font l'essence même du phénomène de crise ». Le processus de planification nécessite donc de se poser des questions, d'envisager les difficultés réelles constitutives de la crise. Supprimer certaines questions trop embarrassantes afin de pouvoir construire des réponses simples peut souvent s'avérer dangereux car inadapté à la situation de crise qui réellement surviendra.

Comme nous venons de le constater, il arrive très souvent qu'une des missions principales des plans soit de rassurer la population et de légitimer le pouvoir en place. De ce fait, les plans représentent souvent la réalité d'une façon simpliste. Il s'agit ici d'un autre danger des plans : celui de la simplification.

En effet, fréquemment, lors de la rédaction des plans, les questions pour lesquelles il n'existe pas de réponses claires sont mises sur le côté, au mieux sous-estimées. Il arrive très souvent que les acteurs participant à la création d'un plan papier effacent rapidement toutes ces questions, ou refusent de se les poser afin d'obtenir des réponses opérationnelles, logiques et faciles à mettre en œuvre. Mieux vaut s'imaginer par exemple qu'après une explosion nucléaire les communications vont continuer à fonctionner normalement ou que les principaux axes routiers ne seront pas encombrés. Dans ce même ordre d'idées, des consignes de protection « fantaisistes » peuvent être données à la population. En cas d'accident nucléaire par exemple, la mise à l'abri est exigée tout en demandant à la population d'écouter la radio, de ne pas téléphoner et surtout de laisser les enfants à l'école... Ces consignes sont diffusées à la population, alors que la plupart des acteurs de la gestion de crise sont d'accord pour dire qu'elles ne sont pas réalistes. Les problèmes inhérents au non-respect de ces consignes (comportement prévisible) sont « mis de côté » lors de la rédaction des plans et l'on fait comme si la population allait suivre globalement ces consignes.

Les plans d'évacuation sont souvent construits sur certaines prémisses fantaisistes, sans quoi, des solutions simples, rassurantes, ne pourraient être envisagées. Nous pouvons à cet égard donner l'exemple d'un plan élaboré dans les années 1980 par le gouvernement anglais et qui fit l'objet d'un livre intitulé *War Plan UK*⁴. Il s'agit d'un plan tout à fait sérieux rédigé par

⁴ Duncan CAMPBELL, *War Plan UK: the truth about civil defence in Britain*, London, Burnett Books, 1982 (cité in CLARKE, 1999, p. 17).

un ensemble de scientifiques qui se sont penchés sur la rédaction d'un scénario d'attaque de guerre nucléaire et la mise en place d'un plan d'urgence. Le plan va vraiment dans le détail en identifiant les différentes étapes de la gestion de crise : qui doit aller où, qui doit faire quoi, etc. Toutefois, de nombreuses failles sont manifestes, nous pouvons entre autres soulever ces différentes constatations :

- ✓ Aucune cible stratégique n'a été visée par les bombardements nucléaires, aucune grande ville n'était considérée comme touchée.
- ✓ Lors de l'attaque nucléaire, l'impact des radiations était supposé être partout et nulle part en particulier. Les systèmes de communication ont continué à fonctionner parfaitement normalement.
- ✓ Enfin, la société est restée ordonnée et calme et après les 6 heures de bombardement nucléaire, le retour à la « normale » s'est fait très rapidement, les gens ont repris le travail comme si rien d'anormal ne s'était passé.

Ce plan d'attaque nucléaire était un projet de toute une série d'experts dans le domaine mais qui concrètement n'avaient pas pris en considération par exemple le fait que les communications soient probablement gravement perturbées ! Ce plan est une sorte de fantôme, une fantaisie. Le message transmis est avant tout politique, le plan est là pour rassurer et, pour ce faire, la réalité est fortement simplifiée. Certains problèmes ou difficultés sont mis de côté. « Le risque est que le plan vienne boucher à la hâte toutes les difficultés réelles qui font la situation de crise » (Lagadec, 2009b, p. 12).

Prenons comme autre exemple celui plus récent des plans de secours des tours du World Trade Centre à New York. En effet, partant des prémisses que les tours étaient indestructibles, les auteurs des plans d'urgence avaient indiqué comme premier principe clé à respecter en cas de crise le fait de ne jamais évacuer les tours...

« Le directeur de la Sécurité de Morgan Stanley, Rick Rescorla, se heurta à l'impossibilité définitive de faire entendre aux instances en charge qu'il fallait revoir le dossier de sécurité des tours jumelles. Ayant alerté sur les risques terroristes et les problèmes de tenue des tours, et n'obtenant que des fins de non-recevoir, il avait fini par adresser aux 2 687 collaborateurs de la banque une instruction sur le thème : *Do not listen to any instruction from the Port Authority in a real emergency*. Il fit de son mieux pour entraîner ses personnels – y compris à l'évacuation générale, qui était l'interdit majeur des plans de secours – et il sauva quasiment tout le monde le 11 septembre. L'entreprise compta treize victimes, dont Rescorla et quatre de ses officiers de sécurité qui s'employèrent jusqu'au bout à faire évacuer leurs collègues⁵. »

Une fois de plus, la planification ainsi mise en œuvre perd son intérêt et risque de devenir un obstacle lors d'une situation de crise réelle plus qu'un outil. En effet, il arrive alors fréquemment qu'en situation de crise, les acteurs tentent de se raccrocher au plan établi, sans

5 Amanda RIPLEY, *The unthinkable: Who survive when disaster strikes and why*, New York, Crown Publishers, 2008 (cité in LAGADEC, 2009b, p. 10).

esprit critique et sans remettre en question la pertinence des réponses fournies par le plan par rapport à la situation qu'ils vivent sur le terrain. « Une focalisation sur les plans tend à limiter l'attention aux seuls scénarios considérés dans les plans, et aux seules logiques de réponse et actions consignées » (Lagadec, 2009b, p. 15).

À ce propos, un des enseignements majeurs de la gestion de la crise rue Léopold à Liège est l'importance que revêt en temps de crise la possibilité d'adapter sans cesse le plan mais aussi de mener des actions qui ne proviennent pas uniquement du plan. Dans certains cas, les actions sont induites par la situation de crise elle-même et ne sont dès lors pas prévues dans le plan. La planification doit permettre en quelque sorte les conditions de cette adaptabilité nécessaire à la « bonne » gestion d'une crise. Comme le disait Marc Minet dans le premier chapitre de ce livre :

« L'organisation peut être qualifiée à la fois d'hybride, d'adaptative et, en quelque sorte, d'organique. [...] C'est en cela, à mon sens, qu'elle se distingue plus fondamentalement des principes affichés en matière de planification. Les plans établis par la force des choses, *a priori* et sur papier, revêtent, malgré eux, un caractère essentiellement mécanique et définitif. »

2.5. Les comportements des individus en situation de crise : idées préconçues

Lors de la planification d'urgence, il arrive que les autorités développent des actions spécifiques pour assurer la protection de la population. Certaines de ces actions peuvent être contre-intuitives et leur mise en œuvre exige une formation et une information importante de la part des autorités. Par exemple, les autorités japonaises ont mis au point des programmes de construction antisismique très développés mais aussi des actions récurrentes d'information pour encourager les habitants à rester chez eux à l'abri dans les bâtiments lors des tremblements de terre. Ces programmes d'information sont présentés sur tous les canaux médiatiques mais aussi dans les programmes scolaires et sur les lieux de travail. De même, les actions d'évacuation des populations en zone d'ouragan, comme c'est le cas aux États-Unis par exemple, nécessitent un travail conséquent d'information à la population et de planification. Les autorités conseillent aux habitants de quitter « l'abri » de leur domicile et de prendre la route pour rejoindre un lieu sûr.

Dans certains cas, les comportements d'évitement du risque sont ancrés dans les populations confrontées à un danger récurrent. Par exemple, les villageois de l'île de Simeulue (en Asie du Sud-Est) savent qu'ils doivent se réfugier sur les hauteurs dès qu'ils observent une baisse caractéristique du niveau de la mer.

Il n'est pas rare que les plans d'urgence se basent sur l'idée qu'il ne faut rien attendre des individus en situation d'urgence. En effet, selon Enrico L. Quarantelli du Disaster Research Center aux États-Unis, la plupart des concepteurs de plans, s'imaginent que les individus en situation de crise vont être pris de panique et seront incapables de prendre seuls les bonnes décisions. Il est donc nécessaire de les encadrer, notamment par un plan détaillé et souvent avec l'aide des forces de l'ordre. Il est également fréquemment admis que la situation de cri-

se va engendrer un réel chaos et un désordre social, certains travailleurs quittant des postes clés. « *It is believed that there will be social disorders, frenzied crowd behavior, and other anti-social actions* » (Quarantelli, 1982, p. 8).

Quarantelli défend au contraire l'idée que les individus vont très rarement être pris de panique dans une situation de crise. Ils auront un comportement tout à fait contrôlé et des comportements prosociaux de solidarité et d'entraide vont apparaître entre les victimes. De plus, loin d'être incapables de prendre des décisions en situation de crise, bon nombre de citoyens vont développer des initiatives et des petits groupes actifs vont se développer. C'est tout à fait ce que l'on a pu remarquer lors de la catastrophe qui a frappé le Japon en mars 2011. En effet, suite à un séisme de magnitude 9, à un tsunami et à une catastrophe nucléaire, le pays a été très fortement affecté. Il est frappant de remarquer les comportements contrôlés et prosociaux de la population japonaise dans une telle situation. Des comportements prosociaux ont également été observés lors de la crise rue Léopold à Liège en janvier 2010⁶ ainsi que lors de la fusillade de la place Saint-Lambert à Liège en décembre 2011 ou plus récemment encore lors des attentats terroristes de Bruxelles et Zaventem (2016) et de Liège (mai 2018). Il est donc nécessaire de tenir compte de ces réalités lors de la rédaction des plans.

« *Good disaster planning must correctly assume how people and groups will behave under extreme community stress. We have indicated research shows that human beings react relatively well in disasters. Their behavior will be generally controlled, pro-social, and marked by initiative. Preparedness planning should assume this will be the case; if it does otherwise, it cannot be good planning* » (Quarantelli, 1982, p. 11).

La planification d'urgence ne peut être efficace que dans la mesure où elle se base sur une vision réaliste de la réaction des individus en situation de crise qui prennent des initiatives individuelles et ont des comportements généralement contrôlés et prosociaux.

3. La planification d'urgence face « aux risques nouveaux »

« La conjugaison de diverses évolutions (changements climatiques; complexité technologique croissante ; interdépendance économique ; systèmes de flux tendus, vulnérabilités asymétriques, etc.) fait aujourd'hui émerger un nouvel univers stratégique. Nous sommes désormais confrontés à des crises "hors cadre" qui n'entrent plus dans nos hypothèses de travail, nos logiques de réponses, nos scripts opérationnels traditionnels » (Guilhou et Lagadec, 2006).

Une dernière réflexion consiste à aborder la nature même des crises auxquelles la planification d'urgence doit aujourd'hui s'atteler. Le modèle de la planification « traditionnelle » en trois étapes ne peut être efficace que dans la mesure où il se concentre sur des risques pour lesquels il subsiste peu d'incertitudes quant à la nature des impacts et sur leurs modalités

⁶ Pour plus d'informations, voir le chapitre 1, « La gestion de la crise rue Léopold à Liège », écrit par Marc MINET.

d'occurrence. « *Such rational, common-sense planning is possible under conditions of relatively low uncertainty* » (Clarke, 1999, p. 7). En effet, face à des risques classiques, la planification d'urgence définissant de manière précise les procédures à suivre et les rôles des différents intervenants, parvient relativement bien à répondre aux exigences des réalités de terrain (Fallon *et al.*, 2008, p. 9). Ainsi, si la situation d'urgence comporte très peu d'incertitudes et qu'il est possible d'anticiper l'évolution de celle-ci, les procédures préétablies pourront servir de lignes directrices.

Toutefois, le propre d'une situation de crise est souvent caractérisé par un grand degré d'incertitude. Par exemple, la cinétique de la crise est rarement connue, tout comme la nature de l'agent toxique en cause. Ainsi, le choix de la mesure de protection de la population la plus appropriée dans telle ou telle situation de crise relève d'un processus de prise de décision très complexe. Face à un incendie sur un site Seveso, faut-il évacuer les riverains ou les mettre à l'abri dans leurs habitations ?

La planification d'urgence se trouve d'autant plus confrontée à un obstacle de taille lorsqu'il s'agit de faire face aux « nouveaux risques », appelés risques réflexifs⁷, pour lesquels les experts ne disposent pas d'une connaissance systématique et dans la mesure où ils ne sont pas toujours identifiés comme tels. Les risques réflexifs sont dans leur nature même caractérisés par l'incertitude et les échelles spatio-temporelles de ceux-ci se trouvent éclatées, dépassant largement les domaines de compétence des acteurs institutionnels en charge de la planification d'urgence. « Comment peut-on dès lors prévoir l'imprévisible et planifier la gestion de l'inconcevable ? » (Fallon *et al.*, 2008, p. 10).

De par la conjugaison de diverses évolutions comme les changements climatiques, la complexité technologique, la mondialisation, etc., nos sociétés sont de plus en plus confrontées à ces crises « hors cadres » (Guilhou et Lagadec, 2006). Pensons notamment aux crises comme l'ouragan Katrina, un des plus dévastateurs qui ait frappé les États-Unis en août 2005 ; l'explosion de la plate-forme pétrolière Deepwater Horizon dans le golfe du Mexique en avril 2010 qui fut caractérisée par l'incertitude quant à ses conséquences et aux moyens d'y faire face ou la triple catastrophe qui a frappé le Japon en mars 2011. « Il nous faut penser les crises non plus comme des accidents bien répertoriés dans un monde globalement stable et sous contrôle, mais bien comme le moteur central de mondes de plus en plus traversés par l'imprévisible, la discontinuité et le chaotique » (Lagadec, 2009c, p. 2).

Conclusion

Un travail important reste à réaliser en matière de planification d'urgence afin de transformer la démarche traditionnelle en un processus réaliste et pertinent. Procédure hybride et adaptative, la planification est loin d'être une action schématisée et formellement cadrée, capable de produire des consignes et procédures qui devraient être suivies à la lettre en cas de crise.

⁷ Pour une définition complète des risques réflexifs, voir le chapitre 15, « La diversité des notions de risque », de Sébastien BRUNET et Nathalie SCHIFFINO dans le présent ouvrage. Voir également BRUNET (2007).

La planification doit avant tout être un processus permanent d'échange et de communication entre les différents acteurs responsables ; l'établissement de plan est une procédure nécessaire mais non suffisante. Bien sûr, une des fonctions du plan consiste à rassurer les autorités et les citoyens, mais nous estimons qu'un plan papier élaboré par un coordinateur planification d'urgence et classé au fond d'une armoire n'a pas de sens... quelle que soit la qualité de la démarche initiale qui a mené à la production de cet objet.

Ce processus de communication est d'autant plus fondamental que nos sociétés sont de plus en plus confrontées à des crises hors cadres qui demandent, pour être solutionnées, des réponses inédites et sans cesse renouvelées. « Il nous faut savoir nous préparer aux crises en émergence qui ne respectent aucune frontière. La discontinuité, l'ignorance, l'écran radar illisible, l'impensable deviennent des difficultés normales » (Guilhou et Lagadec, 2006, p. 33). L'ensemble des acteurs de la gestion de crise doivent être impliqués dans le processus de planification d'urgence afin de contribuer au développement d'une « culture de la situation d'urgence multidisciplinaire ».

La flexibilité est une condition *sine qua non* de tout plan d'urgence. Pour ce faire, le plan doit se concentrer sur des principes généraux plutôt que sur des détails. Bien sûr, il faut disposer des index, adresses, listings de personnes de contact, etc., autant de détails qui, s'ils sont mis à jour régulièrement, sont sans conteste d'une très grande utilité ! Mais la crise arrive toujours où et quand on ne l'attend pas... et les imprévus sont légion. Tout planifier relève de l'impossible, une marge de manœuvre et d'improvisation est donc indispensable. Et improvisation ne rime pas avec impréparation, au contraire ! Pour être capable d'improviser, il faut un travail permanent qui explore les futurs possibles sans jamais les figer tout en les gardant en mémoire.

Il faut donc comprendre que ce n'est pas le plan en tant que tel qui importe mais la dynamique qui le sous-tend, la planification en tant que processus permanent de communication et de collaboration entre les nombreux acteurs de la gestion de crise. Un processus sans cesse en action qui ne doit jamais conclure. L'essentiel n'est pas le bout du chemin mais le chemin lui-même.

Bibliographie

- ✓ BECK, U. (1996). *Risk Society: towards a new modernity*, London, Sage.
- ✓ BRUNET, S. (2007). *Société du risque : quelles réponses politiques ?* Paris, L'Harmattan, coll. « Questions contemporaines ».
- ✓ CLARKE, L. (1999). *Mission improbable: using fantasy documents to tame disaster*. Chicago, University of Chicago Press.
- ✓ DESROCHES, A., LEROY, A., VALLÉE, F. (2007). *La gestion des risques*. Paris, Lavoisier.
- ✓ EWALD, F., GOLLIER, C., DE SADELEER, N. (2001). *Le principe de précaution*. Paris, Presses universitaires de France, coll. « Que sais-je ? ».
- ✓ FALLON, C., BRUNET, S., CORNELIS, B. (2008). « La planification d'urgence sous tension », *Cahiers de la sécurité*, n° 3, janvier-mars.

- ✓ GODARD, O. (dir.) (1997). *Le principe de précaution dans la conduite des affaires humaines*, Paris, Maison des Sciences de l'Homme.
- ✓ GUILHOU, X., LAGADEC, P. (2006). « Katrina quand les crises ne suivent plus le script », *Préventique Sécurité*, n° 88, juillet-août.
- ✓ GUILHOU, X., LAGADEC, P. (2008). « Quand les fondamentaux sont touchés. La gestion de crise en mutation », *Préventique Sécurité*, n° 101, septembre-octobre.
- ✓ LAGADEC, P. (2009a). « Nouvelles crises, nouveaux pilotages. Engager un démarche de retour d'expérience sur les logiques décisionnelles dans l'épisode de grippe A (H1N1) », *Espace Éthique AP-HP, Newsletter Actualités*, n° 1, juin.
- ✓ LAGADEC, P. (2009b). « La question des plans. Entre points d'appui et pièges stratégiques », Département d'économie, École polytechnique Centre national de la recherche scientifique, Cahier n° 40, octobre.
- ✓ LAGADEC, P. (2009c). « Audit des capacités de gestion des crises. Cadrage, évaluation, initiatives » Département d'économie, École polytechnique Centre national de la recherche scientifique, Cahier n° 19, juin.
- ✓ LAGADEC, P. (1991). *La gestion des crises. Outils de réflexion à l'usage des décideurs*. Paris-Auckland-Bogota, McGraw-Hill.
- ✓ QUARANTELLI, E. L. (1982). « Principles of planning for industrial and business disaster », Preliminary paper No. 81, University of Delaware Disaster Research Center.
- ✓ QUARANTELLI, E. L. (2000) « Disaster planning, emergency management and civil protection: the historical development of organized efforts to plan for and to respond to disasters », Preliminary paper No. 301, University of Delaware Disaster Research Center.
- ✓ QUARANTELLI, E. L. (1991) « Different types of disasters and planning implications », Preliminary paper No. 169, University of Delaware Disaster Research Center.

