

Décider et agir dans le « brouillard des crises majeures »

Thomas Meszaros

Maitre de conférences en science politique à l'Université Lyon 3 (EA 4586), il dirige l'Institut d'étude des crises. L'auteur tient à remercier Anthony Dabila et Patrick Lagadec pour leurs conseils.

La crise est un phénomène souvent mal défini voire indéfini. Le terme « crise » est devenu, au fil du temps, un terme attrape-tout (Morin, 1976 ; 2016). On lui confère souvent un sens différent en fonction des événements imprévus et graves auxquels on est confronté voire, au gré des besoins et des agendas politiques. Il est un concept fourre-tout dans lequel sont rangés les états exceptionnels de gravité, d'instabilité, d'incertitude qui n'entrent pas dans les catégories classiques. Cette inadéquation implique souvent des décisions et actions inappropriées. Le *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale* de 2013 est une illustration de cette absence de définition *. Pourtant, depuis la guerre froide, la crise est devenue un concept stratégique autonome (Poirier, 1982 ; Meszaros, 2005). Comment envisager une stratégie de réponse, c'est-à-dire la planification et la coordination des opérations et des moyens en vue d'atteindre un but, si l'on ne connaît pas ce à quoi l'on est confronté ? Ce travail de définition, indispensable si l'on veut sortir du « brouillard » de la crise, a pourtant été réalisé par de nombreux chercheurs. Cette contribution entend ouvrir, avec humilité, tant le sujet nécessiterait de multiples développements, quelques pistes de réflexions pour favoriser la gestion des crises majeures à venir.

La multiplication des crises majeures

Les travaux pionniers sur les crises majeures remontent aux années 1970-1980. Ils soulignent l'importance du facteur technologique dans les crises « hors cadres », la « fin du risque zéro », le « continent des imprévus » auxquels les sociétés

* Le terme « crise » dans le dernier *Livre blanc*

Le terme « crise » apparaît 166 fois alors que les termes « guerre » et « terrorisme » apparaissent respectivement 30 et 23 fois. Le *Livre blanc* définit les opérations de gestion de crise : « maintien de paix, interposition, sécurisation des approches maritimes ou aériennes d'États faillis, lutte contre les trafics, piraterie ou terrorisme, assistance à un gouvernement ou contre-insurrection » (p. 84). L'utilisation massive du terme « crise » témoigne de « l'incertitude stratégique », conséquence notamment de la nature « hybride de la menace », à laquelle devra répondre une approche « intégrée », civilo-militaire (p. 84-85), de la « clôture du système international », du poids croissant des acteurs non-étatiques ainsi que de l'interpénétration des milieux interne et externe (Merle 1976).



sont confrontées * (Lagadec, 1981 ; 2015 ; Guilhou, Lagadec, 2002 ; Beck, 1986). Depuis, la multiplicité et la diversité des crises ne cessent de brouiller les référentiels traditionnels dans les principaux domaines d'action de l'État, notamment ceux de la sécurité et de la guerre. Ces crises peuvent être fortuites ou induites par des États ou acteurs non-étatiques (voir Rosenthal *et al.*, 1989, p. 5 ; Dufour, 2009). Dans un contexte mondialisé, les crises sont plus fréquentes et leurs effets plus importants. Si le nucléaire a été, et continue d'être, un attracteur crisogène des relations interétatiques, à l'ère *post*-guerre froide le rôle croissant des acteurs non-étatiques constitue un autre attracteur (terme utilisé en référence à l'ouvrage de Frédéric Ramel *L'attraction mondiale*, 2012) qui cristallise les tensions négatives. À ce titre les attaques du 11 septembre 2001 aux États-Unis inaugurent une ère nouvelle. Les attentats qui ont eu lieu depuis, en Europe et plus particulièrement en France, imposent de repenser les cadres traditionnels de la conflictualité notamment le rapport entre crise, guerre, terrorisme et invitent à reconsidérer l'action de l'État dans le *continuum* sécurité-défense.

Si l'actualité met en lumière le terrorisme ** comme l'un des principaux facteurs de crise, tout acte de nature terroriste ne génère pas des crises majeures. En tant que forme de violence politique et mode opératoire le terrorisme ne constitue pas une nouveauté en soi. Ce qui semble inédit c'est l'organisation transnationale de groupes qui utilisent toutes les possibilités offertes par la dynamique de la mondialisation : moyens humains, moyens d'action, moyens technologiques d'information et de communication. Dans le large éventail d'opérations menées par des individus isolés ou des groupes organisés, seules certaines attaques produisent, et ont vocation à produire, des crises majeures. Leur objectif stratégique est de déstabiliser les structures étatiques et « déstructurer en profondeur les sociétés ». Cette stratégie d'action consiste à « générer du chaotique », produire des chocs et ruptures suffisamment importants pour entraîner des « décrochages systémiques » et des « incertitudes structurelles » qui rendent caducs les schémas d'action traditionnels (Lagadec, 2015 ; Dobry, 1986). L'alternance entre des actions d'envergure et des attaques limitées, organisées depuis l'étranger ou le territoire national, a pour objectif de restreindre les capacités de prévention, d'instaurer la terreur parmi la population et de produire un phénomène d'attrition.

* Une succession de crises difficiles à gérer

Ces travaux soulignent les difficultés des organisations traditionnelles à gérer des risques technologiques majeurs – comme l'indiquent les catastrophes de Flixborough (1974), Seveso (1976), le naufrage de l'*Amoco Cadiz* (1978), Three Mile Island (1979), Mexico et Bhopal (1984) puis Tchernobyl (1986) – mais aussi des crises politiques internationales majeures comme la crise du blocus de Berlin (1948), de Suez (1956), de Cuba (1962) ou encore la chute du mur de Berlin (1989).

** Terrorisme

Nous définissons le terrorisme comme la menace d'usage ou l'usage illégitime et illégal de la violence, une méthode de lutte, de grande ampleur ou plus localisée, de groupes d'individus ou d'acteurs non-étatiques (soutenus ou non par des États), en situation d'asymétrie, qui commettent des actes d'attentats, attaques contre des cibles innocentes et/ou des cibles symboliques, afin d'atteindre des objectifs politiques.

Les logiques d'attentats multisites ou de surattentats répondent à cet objectif. Sur le court terme le but est d'entraîner des dysfonctionnements systémiques majeurs qui neutralisent les procédures et dispositifs de gestion de crise les plus élaborés. Sur les moyen et long termes, l'objectif est de créer des chocs d'une ampleur telle qu'ils ébranlent les valeurs sur lesquelles repose le système politique. Les attentats multisites ont pour objectif opérationnel de viser différentes cibles simultanément. La nature des cibles (écoles, centres commerciaux, aéroports, salles de spectacles, etc.), le périmètre dans lequel se déroulent les attaques, ont pour but de désorganiser l'intervention des secours. Les difficultés liées à la sécurisation des zones ciblées, la multiplicité des victimes, les impératifs tactiques des unités opérationnelles viennent limiter considérablement la gestion de la crise. Les opérations de surattentats quant à elles ont pour objectif de frapper directement les unités opérationnelles ou les secours sur le théâtre d'opération de manière à amplifier les effets d'une attaque. Il pourrait également s'agir d'amplifier la crise en ciblant des lieux de décision cruciaux et/ou des « sanctuaires » nécessaires à la régulation de la crise (hôpitaux, centre de secours, centres de décision, etc.).

Quelques pistes de réponse aux crises majeures

Une stratégie de réponse aux crises majeures nécessite une définition efficace de l'objet crise. Patrick Lagadec considère par exemple qu'une crise majeure se caractérise par le déferlement de problèmes, par l'urgence de la situation et la destruction des références (Lagadec, 1991 ; 2015). Pour notre part, une crise majeure renvoie à la genèse ou à la détérioration progressive ou soudaine d'une situation dont la gravité se traduit par une multiplication de problématiques, parfois inédites, qui entraînent une complexité telle que les procédures normalement dédiées à la régulation des tensions négatives ne sont plus en mesure d'assurer leurs fonctions et ainsi de rétablir l'équilibre qui permettait au système de fonctionner, ce qui met en péril la survie de la structure. Privés de réaction, les pouvoirs publics font face à des dégâts massifs mettant en lumière leur impuissance.

Dans le domaine de la stratégie il faut distinguer la crise de la guerre qui sont deux catégories du conflit (Poirier, 1982 ; Brecher, Wilkenfeld, 2000). La crise n'est plus uniquement le passage de la paix à la guerre mais un phénomène autonome, avec sa grammaire, qui se traduit, au niveau des unités de décision, par un effet de surprise lié à la perception de l'accroissement des probabilités du risque de conflit armé (guerre étrangère ou guerre civile). La capacité de décision, malgré l'urgence, est limitée par le choc et la sidération, fruits de la gravité et de l'ampleur des problèmes. Les unités de décisions sont projetées hors de leur zone de confort et plongées dans un univers sans références, sans préparation préalable. La perception de l'accroissement des tensions négatives, l'absence de procédures adéquates pour limiter les tensions, la pression du temps, déstabilisent le système ce qui en retour va produire de nouvelles tensions négatives et amplifier celles déjà existantes.



Les crises majeures sont complexes du fait de la présence d'acteurs de natures différentes, de la multiplicité des menaces, vulnérabilités et problématiques, des *double-bind* ou injonctions paradoxales générées. Face à ces situations complexes, non-linéaires, des instruments comme l'état d'urgence sont des dispositifs palliatifs destinés à faire face momentanément à un niveau élevé de menace. Ils ne peuvent se substituer à des dispositifs de prévention structurels et opérationnels innovants qui pourraient être plus efficaces et permettraient, en situation de crise, de sectoriser les problèmes.

L'appel du président du CNRS, au lendemain des attentats de novembre 2015, pour inciter les chercheurs à travailler sur les moyens de lutter contre le terrorisme, est une initiative innovante. Cette « riposte scientifique » a été l'occasion de réunir des scientifiques issus de différents horizons et développer des travaux inédits (sur la radicalisation, le bioterrorisme, la mémoire traumatique, etc.). L'étude des crises devrait avoir, dans ce cadre pluridisciplinaire, une place primordiale. La refonte du plan *Vigipirate* par le Secrétariat général à la défense et à la sécurité nationale (SGDSN) et les différents guides à destination des professionnels et des usagers s'inscrit dans une même logique innovante. Ces documents pourraient aller plus loin. Les chercheurs sur les crises pourraient ainsi contribuer utilement à améliorer et développer des dispositifs innovants de préparation (simulations), prévention (veille) et gestion des crises (cellules critiques).

La simulation est un moyen pour se préparer à gérer une crise. Pour être efficace, elle doit dépasser les questions conventionnelles et les exercices convenus pour oser interroger les limites des organisations. Ces exercices-limites doivent réunir les différents niveaux de décision et d'action (national, régional, local / politico-stratégique, opérationnel, tactique) de manière à éprouver les plans et procédures. La confrontation à une « véritable » dynamique de crise oblige à introduire de la flexibilité dans les schémas tactiques et plans d'action, voire à un dépassement de ceux-ci. Elle permet le renforcement des capacités de la gestion des crises notamment en termes de coordination des services. Cela intéresse notamment la France où nous avons des services compétents mais la difficulté concerne généralement leur coordination dans l'urgence.

La veille stratégique est un outil important de la prévention de crise. Elle permet d'identifier des signes avant-coureurs voire d'anticiper certains événements graves. Encore faut-il qu'elle prenne en charge les angles morts et questions « taboues » (Lagadec, 2015). Si les outils numériques constituent aujourd'hui une aide importante, le travail d'analyse ne peut se réduire uniquement à une prise en charge informatique. Le traitement de l'information nécessite une appréciation humaine notamment dans le cadre de l'interprétation de signaux faibles ou aberrants. Dans ce domaine, les chercheurs sur les crises peuvent être utiles pour identifier l'évolution de certaines tendances de l'environnement interne ou international. Ces missions pourraient par exemple être réalisées par des chercheurs dans le

cadre du dispositif de « garde nationale » qui réunit les réserves opérationnelles de l'armée, de la police et de la gendarmerie.

Il semble également important de développer des réflexions approfondies sur les stratégies de crise, c'est-à-dire des attaques dont l'objectif est de produire des crises majeures. Cela signifie interroger la crise comme un intervalle temporel durant lequel le système fonctionne sur un mode exceptionnel ainsi que les capacités des structures à faire face à la perte des références, à accepter l'insupportable, l'impensable pour s'adapter c'est-à-dire se reconfigurer à très haute vitesse. Cet intervalle s'ouvre, au niveau des unités de décision, par un choc psychologique et, au niveau structurel, par une rupture. L'acquisition en amont de « réflexes » limite la pression psychologique du choc de l'entrée en crise et favorise le pilotage stratégique ainsi que la planification de l'action (sur la phase « réflexe » voir Lagadec, 1991).

Enfin, il est également essentiel pour les unités de décision de se doter durant la conduite de la crise d'une capacité d'analyse critique pour évaluer la pertinence des décisions et actions engagées (Lagadec, 1991). Une telle capacité critique pourrait également avoir un rôle important dans les procédures de retour d'expérience notamment dans le cadre de l'identification des chocs *post*-traumatiques.

Structurer un champ de recherche sur les crises

Nous avons évoqué quelques pistes de réflexion qui mériteraient d'être approfondies par exemple dans le cadre du développement de la filière études stratégiques porté par le récent Pacte enseignement supérieur du ministère de la Défense. Elles répondent à une logique d'excellence et à une volonté de connaissance et d'anticipation rappelée par le *Livre blanc* de 2013. Ce travail pourrait être réalisé par les écoles de pensée sur les crises qui se sont développées en France depuis les années 1970. Elles se sont constituées notamment autour des travaux d'Edgar Morin, Lucien Poirier, Michel Dobry, Claude Gilbert, Patrick Lagadec ou Jean-Louis Dufour. Ces écoles continuent à se développer en puisant à ces héritages comme l'illustrent notamment le séminaire sur la « fabrique et le gouvernement des crises » créé par Sara Aguiton, Lydie Cabane et Lise Cornilleau ou l'Institut d'étude des crises (IEC) et la section thématique « Étude des crises » de l'Association des études de guerre et de stratégie, qui cherchent à réunir des chercheurs et praticiens issus d'horizons différents. L'objectif est de faire fructifier ces héritages en préservant la singularité de chacun d'eux. Il convient donc de préciser la vision de chacune de ces conceptions pour structurer en France ce champ de recherche, ambition que poursuit l'IEC. Il est également essentiel que les textes officiels, comme le prochain *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale*, proposent une définition ou des éléments de définition sur les crises en lien avec leurs impératifs et qu'ils soulèvent les obstacles et limites rencontrés dans ce travail. Cela semble être une condition nécessaire pour encourager la recherche et l'innovation



sur cet objet et la mise en place de stratégies de ripostes adaptées. Dans ce cadre, toutes les ressources, notamment celles qui se risquent à sortir des champs de recherche traditionnels, qui osent la confrontation avec l'inconnu, doivent être mobilisées pour favoriser la prévention et la gestion des crises majeures à venir.

Éléments de bibliographie

- Aït Aoudia Myriam et Roger Antoine (dir.) : *La logique du désordre. Relire la sociologie de Michel Dobry* ; Presses de Sciences Po, 2015 ; 360 pages.
- Beck Ulrich : *La société du risque : sur la voie d'une autre modernité* ; Aubier, 2001 (1986) ; 521 pages.
- Brecher Michael et Wilkenfeld Jonathan : *A Study of Crisis* ; Michigan University Press, 2000 ; 344 pages.
- Dobry Michel : *Sociologie des crises politiques* ; Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1986 ; 319 pages.
- Dufour Jean-Louis : *Un siècle de crises internationales : de Pékin (1900) au Caucase (2008)* ; André Versaille, 2009 ; 316 pages.
- Lagadec Patrick : *La civilisation du risque : catastrophes technologiques et responsabilité sociale* ; Seuil, 1981 ; 242 pages.
- Lagadec Patrick : *Gestion des crises* ; McGraw-Hill, 1991 ; 300 pages.
- Lagadec Patrick : *Le Continent des imprévus - Journal de bord des temps chaotiques* ; Les Belles Lettres, 2015 ; 268 pages.
- Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale* ; La Documentation française, 2013 ; 160 pages.
- Meszaros Thomas : « L'autonomisation du concept de crise à l'âge nucléaire et ses conséquences sur le système international post-guerre froide : l'apport de la pensée de Lucien Poirier à la crisologie » in Joubert Jean-Paul, Meszaros Thomas et Marchisio Réginald (dir.) : *Penser les crises - Contribution à de nouvelles approches scientifiques* ; Presses de Lyon 3, 2005 ; pages 60-77.
- Meszaros Thomas et Morier Clément : « Crisis management lessons from modeling », in Schiffino Nathalie, Taskin Laurent, Donis Céline, Raone Julian (dir.) : *Organizing after crisis: The Challenge of Learning* ; Peter Lang, 2015 ; pages 75-105.
- Morin Edgar : « Pour une crisologie », *Communications* ; vol. 25, n° 1, 1976, p. 149-163.
- Morin Edgar : *Pour une crisologie* ; L'Herne, 2016 ; 72 pages.
- Poirier Lucien : « Éléments pour une théorie de la crise » in *Essais de stratégie théorique* ; Cahiers de la Fondation pour les études de la défense nationale, 1982, n° 22 ; p. 337-386.
- Ramel Frédéric : *L'attraction mondiale* ; Presses de Sciences Po, 2012 ; 288 pages.
- Rosenthal Uriel, Charles Michael. T. et Hart Paul. T. (dir.) : *Coping with Crises. The Management of Disasters, Riots and Terrorism* ; Charles C. Thomas Publisher, 1989 ; 485 pages.
- SGDSN : Vigipirate. *Faire face ensemble. Vigilance, prévention et protection face à la menace terroriste* ; décembre 2016 ; 76 pages.