Le retour d'expérience et la sécurité civile : réflexions et perspectives

Return on experience and civil safety : reflections and perspectives

par Jean-Pierre Condemine

Chef du bureau de la Prévention des crises à la DDSC, Ministère de l'Intérieur

In the field of natural disasters, the return on experience is very important and the data should be systematically analysed. But there are psychological and methodological barriers. The return on experience should be a factor of progress and not the occasion to point out the responsables.

I ■ INTRODUCTION

Quelques éléments sur le contexte général de la gestion de crise.

La crise est un moment de vérité où est impitoyablement testée la capacité des institutions à maîtriser une situation soudaine souvent dans un contexte dramatique.

- Confrontation avec les risques technologiques ; les risques naturels au premier rang desquels les inondations, les risques liés aux exigences de la mobilité, sans omettre les risques liés au terrorisme (menace désormais diffuse, imprévisible, fugace).
- Menaces qui pèsent sur notre société alors même que l'exigence de nos concitoyens en termes de sécurité s'accroît avec une évolution très forte vers une obligation de résultat et des mises en cause politiques et pénales.

La crise introduit trois notions par rapport à l'événement même dramatique.

- *L'incertitude* sur l'évolution des événements, les conséquences. Elle peut être évolutive en termes de risques naturels ou technologiques.
- *La complexité* (aspects liés à la prévention, au secours, aux problématiques juridiques et financières ; retour à la normale) qui entraîne des conséquences sur le nombre et la nature des acteurs.

II ■ LE RETOUR D'EXPÉRIENCE : UN PRINCIPE AUJOURD'HUI ADMIS

Jusqu'à une période relativement récente, les aspects liés à l'après-crise ont été relégués au second plan. La post-crise recouvre des aspects aussi différents que l'aide aux victimes, les problèmes de reconstruction, d'indemnisation, mais aussi les leçons à tirer de la gestion de la crise dans l'ensemble de ses composants.

● 2.1 Une construction progressive

La culture de retour d'expérience puise ses racines dans l'histoire. Des événements tels que l'incendie de l'ambassade d'Autriche (1812) ; des Nouvelles Galeries de Marseille (1939) et dans le domaine des crues, des inondations de Paris (1910), de la Loire (1856), conduisent à des mesures d'amélioration de la lutte opérationnelle et de la prévention (construction de digues par ex.).

Il n'en reste pas moins que pendant des dizaines d'années, l'idée dominante est d'oublier au plus vite la crise et de retourner à la gestion quotidienne des affaires. Tout au plus est rédigé un rapport technique ou opérationnel. Le dossier est alors classé et chacun espère ardemment qu'elle ne se reproduira pas.

Progressivement se mettent cependant en place à l'initiative de la Direction de la Sécurité Civile ou d'acteurs locaux des formes de retour d'expérience, notamment en ce qui concerne les campagnes annuelles «feux de forêts», mais aussi à l'occasion d'inondations.

A l'occasion de plusieurs catastrophes successives et très médiatisées (Amoco-Cadiz, Torrey Canyon, incendie du Cinq-Sept, Vaison-la-Romaine, Barbotan, Furiani, Mont-Saint-Odile), une nette inflexion va apparaître au niveau central pour tirer un bilan global de la crise dans toutes ses composantes (prévention, prévision, gestion de la crise y compris sur le plan médiatique, post-crise). La but de l'exercice devient l'amélioration des réflexes et procédures tout en alimentant le travail de prévention des risques.

Il s'agit là d'une véritable mutation culturelle : considérer le retour d'expérience comme une opportunité de progrès et non l'occasion de désigner un coupable.

● 2.2 Objectifs

Le retour d'expérience consiste en une analyse de l'événement et des réactions des acteurs tout au long de la cinétique d'une crise.

Démarche ouverte, il doit être impérativement dissocié de la notion d'inspection, de contrôle et de jugement, pour laisser libre court à l'expression confiante des acteurs, faute de quoi les informations données ne seront que partielles. Il s'agit de faire de la démarche un espace de neutralité et de coopération, seul à même d'assurer la pérennité de l'expérience. Le retour d'expérience est un service apporté aux acteurs locaux et non une contrainte supplémentaire.

Le retour d'expérience a pour vocation la formulation de propositions concrètes qui peuvent prendre la forme :

- De réalisation d'instruments pédagogiques (guides, fiches) permettant de diffuser largement aux acteurs de terrain les enseignements du R.E. à travers :
 - les processus innovants mis en œuvre au plan local,
 - les éléments d'amélioration de procédures,
 - les pièges à éviter.
- De prise en compte des enseignements tirés au niveau de la planification voire dans certains cas du dispositif réglementaire et législatif.

● 2.3 Champ d'application

La thématique du Retour Expérience variera selon la nature et l'ampleur de l'événement.

Pour chaque événement, il est suggéré d'évaluer l'ensemble de la cinétique de la crise :

- connaissance et prise en compte du risque,
- prévention,
- prévision,
- gestion de la crise à travers la conduite opérationnelle mais aussi l'ensemble des aspects liés à l'accueil des familles, au soutien psychologique, linguistique...,
- communication,
- post-crise (procédure d'indemnisation...).

Le retour d'expérience ne devra pas porter uniquement sur les aspects techniques mais également sur le jeu des acteurs.

III ■ LE RETOUR D'EXPÉRIENCE, UNE DÉMARCHE À CONFORTER

Cette construction progressive reste cependant empreinte d'une certaine expérience et mérite dans l'avenir d'être mieux formalisée, voire systématisée. En effet, les difficultés de mise en œuvre restent nombreuses.

● 3.1 Les difficultés

3.1.1 Psychologiques

La démarche suscite fréquemment inquiétude et réticence chez les acteurs qui ont eu en charge la gestion de crise. A l'origine de ce doute qui peut aller jusqu'au refus de la démarche, émerge la crainte d'être jugé au sein de la structure pour ses erreurs ou insuffisances et la croyance ancrée que toute erreur est faute.

Dès lors un retour d'expérience ne peut avoir lieu que s'il est légitime, ce qui suppose qu'il soit accepté ou mieux souhaité par les acteurs de terrain et en particulier le Préfet de Département.

La qualité de l'écoute, neutre et respectueuse, est alors essentielle

3.1.2 Méthodologiques

- L'oubli fait son œuvre très rapidement. En quelques jours, des éléments importants sont effacés des mémoires. Souvent,

les traces objectives sont insuffisantes (main courante, notes, enregistrement...). Des facteurs essentiels sont par nature difficilement palpables (éléments relationnels, ambiance...).

La conduite de l'exercice va demander un *investissement en énergie* très important, il faut aller vite pour ne pas perdre le fil de la reconstitution des événements en auditionnant de nombreuses personnes.

La démarche nécessite une action concentrée dans la durée qui va prendre à temps plein l'équipe en charge du recueil des données et de l'analyse.

- Le retour d'expérience va concerner plusieurs entités, la crise n'étant jamais un épisode à un seul partenaire (services de l'Etat, collectivités locales, experts, associations de victimes...). La démarche est par hypothèse complexe face à des cultures fortement hétérogènes, certaines réticentes à tout examen ouvert.

- En cas de procédure judiciaire, tout document lié au retour d'expérience (notes, compte rendu) peut être saisi. Est alors posée la question de la limite de mise en œuvre du retour d'expérience. Ce facteur de progrès dans la gestion du risque et de la crise peut risquer de mettre en cause injustement des acteurs

Avec l'arrivée notamment des chaînes d'information permanente et de la généralisation des portables permettant une fluidité instantanée de l'information, les relations avec les médias ont largement évolué. Selon que la communication est bien ou mal gérée, et quelle que soit la qualité de la gestion technique, la catastrophe dégénère ou non en crise.

Cette donnée stratégique doit faire partie intégrante du retour d'expérience.

● 3.2 Essai de méthodologie

Les étapes sont les suivantes :

- intégration de la logique du retour d'expérience dans les formations à la gestion de crise,
- nécessité d'une meilleure connaissance mutuelle des acteurs potentiels des crises à travers stages communs, séminaires, exercices,
- une équipe pluridisciplinaire et disponible éventuellement interministérielle, s'appuyant sur des compétences reconnues,
- une totale adhésion à la démarche du Préfet de département qui a connu l'événement et des acteurs de terrain,
- un délai de mise en œuvre approprié. Deux écueils à éviter :
 - l'engager trop tôt dans un fort contexte émotionnel et alors que les acteurs de terrains n'ont encore aucun recul,
 - l'engager trop tard alors que l'effet « mémoire » se dilue et que les priorités de l'actions administrative quotidienne ont repris le dessus.

Ce délai de mise en œuvre peut être grossièrement évalué à une période se situant entre 2 semaines et 2 mois de la date de l'événement.

- Les conclusions doivent être remises dans un délai court aux autorités locales responsables, en premier lieu au Préfet de département, puis aux différents acteurs majeurs en vue d'un partage transparent des connaissances et de l'expérience acquise.

IV ■ CONCLUSION

Malgré les difficultés, le retour d'expérience est une démarche incontournable qui ne saurait toutefois se substituer aux inspections ou missions d'enquête dans le domaine qui est le leur. Il s'agit maintenant, à travers une véritable culture inter-partenaire de crise, que chacun considère le retour d'expérience comme une opportunité d'avancée et non le prétexte à désigner des boucs émissaires.