



La planification de la gestion de crise par les autorités publiques à l'épreuve des événements Charlie Hebdo Vers une gestion centralisée mais non-monopolistique ?

Stéphanie Antoine, Héroïse Choquel, Baptiste Maury, Basile Pfeiffer

► To cite this version:

Stéphanie Antoine, Héroïse Choquel, Baptiste Maury, Basile Pfeiffer. La planification de la gestion de crise par les autorités publiques à l'épreuve des événements Charlie Hebdo Vers une gestion centralisée mais non-monopolistique ?. 2016. <hal-01330365>

HAL Id: hal-01330365

<https://hal-enpc.archives-ouvertes.fr/hal-01330365>

Submitted on 10 Jun 2016

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La planification de la gestion de crise par les autorités publiques à l'épreuve des événements Charlie Hebdo

Vers une gestion centralisée mais non-monopolistique ?

Rapport du Groupe d'Analyse d'Action Publique pour le mastère PAPDD, année universitaire 2015-2016.

Pour le compte du Service de Défense, de Sécurité et d'Intelligence Économique (SDSIE) du Ministère de l'Écologie, du Développement Durable, et de l'Énergie (MEDDE).

Stéphanie ANTOINE, Héloïse CHOQUEL, Baptiste MAURY, Basile PFEIFFER

Encadré par Messieurs François DEDIEU, chercheur à l'INRA, et Vincent SPENLEHAUER, directeur du mastère PAPDD

Le 7 janvier 2015, les frères Kouachi attaquent la rédaction du journal Charlie Hebdo, déclenchant une vague de réactions qualifiée d'historique. Nous étudions ici la gestion de ces événements par l'appareil étatique, notamment au sein des services ministériels, face à l'urgence de la situation et la pression médiatique et questionnons la pertinence de son organisation au regard de la multiplicité des acteurs en jeu.

Les dix dernières années ont vu progressivement apparaître un mouvement de centralisation de la gestion de crise au sein de l'État. Les ministres prennent le pas sur les préfets, les ministères se dotent en conséquence de services de gestion de crise et une organisation interministérielle se met en place. La Cellule Interministérielle de Crise (CIC) a pour objectif de permettre une coordination des services ministériels pour faire face à des événements qui bouleversent les sectorisations ordinaires. Dans cette étude, nous étudions particulièrement le fonctionnement de la CIC pendant la crise « Charlie Hebdo » provoquée par une attaque terroriste dans les locaux de l'hebdomadaire satirique, le 7 janvier 2015, puis par une

attaque dans un supermarché parisien deux jours plus tard.

À l'aide d'entretiens et d'examen de documents produits à cette occasion, notamment le retour d'expérience (RETEX) interministériel de la CIC Charlie Hebdo, nous dégagons les grandes caractéristiques de cette organisation, puis la replaçons dans le contexte des événements de janvier et relativisons son rôle, n'étant ni un organe opérationnel, ni un organe décisionnel. Nous étudions alors les circuits parallèles d'information et de décision qui ont aussi contribué à la gestion des événements Charlie Hebdo.

Caractérisation des événements Charlie Hebdo

Y a-t-il une crise ou plusieurs crises ? Nous présentons une proposition de chronologie des événements schématisée sur la figure 1. Les attaques terroristes du mercredi 7 janvier ont entraîné un certain nombre de réactions : les forces de Police

ont immédiatement lancé une traque contre les deux terroristes, tandis que la société s'est mobilisée spontanément de façon inédite, à la fois sur les réseaux sociaux et dans la rue. Dès le jeudi matin, une attaque à Montrouge laisse à penser que

d'autres attentats sont possibles. Des scénarios d'éclatement de violences urbaines élaborés par les professionnels de la crise conduisent au déploiement inédit de forces de l'ordre sur tout le territoire. Les trois jours du 7 au 9 janvier sont marqués par **l'incertitude** : c'est la phase d'urgence radicale.

Les différents acteurs interrogés présentent chacun différemment la chronologie, avec plusieurs phases et plusieurs événements marquants. La crise n'est donc pas « unique » : après un premier événement perçu par tous comme d'une ampleur

extraordinaire, une **multitude d'événements liés contribuent à « faire crise » par leur enchaînement.**

Au cours des événements, l'audience médiatique explose. L'évolution récente des médias, qui permettent aujourd'hui de suivre les événements en temps quasi-réel, renforce le caractère anxiogène de la situation et introduit des contraintes supplémentaires sur les gestionnaires de crise, **jouant le rôle d'amplificateurs de crise.** La concurrence de fait des réseaux sociaux accélère encore la circulation d'une information de plus en plus difficilement contrôlable par la puissance publique.

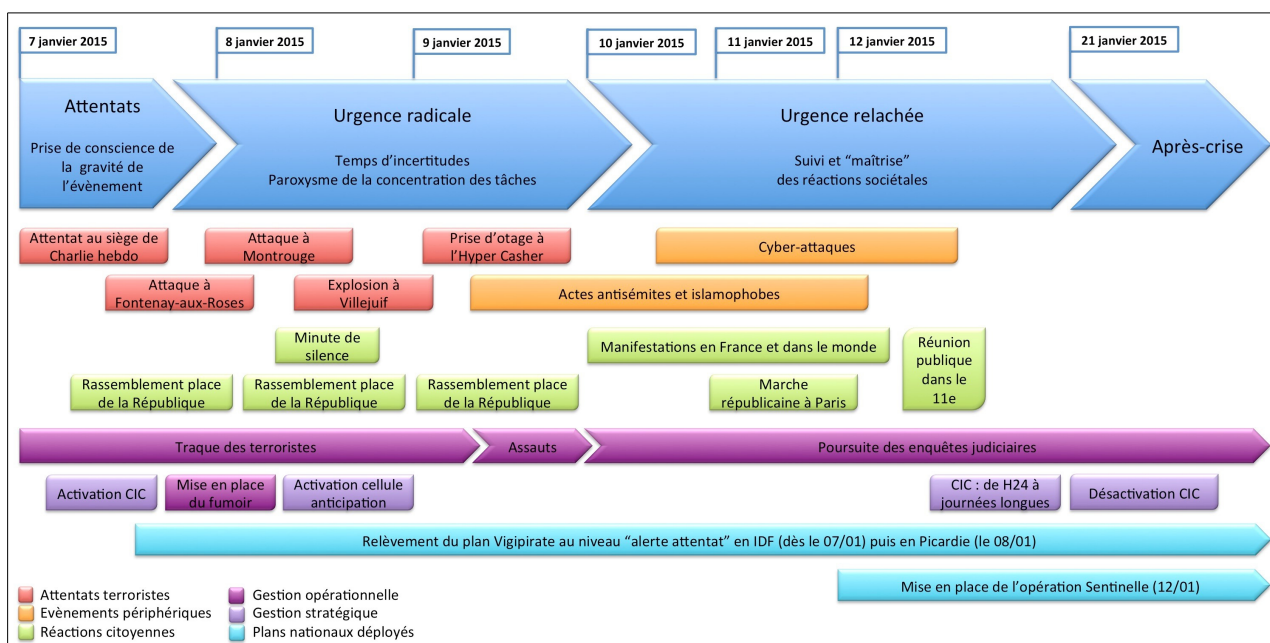


Figure : Frise Chronologique des principaux événements de la crise Charlie Hebdo

La gestion interministérielle de la crise

Différents exemples de l'histoire récente montrent que les crises sont au cœur de stratégies de **blame-avoidance** poursuivies par les responsables politiques. En effet, l'exposition médiatique des responsables nationaux les ont poussé à faire remonter au niveau ministériel la gestion de la plurisectorialité des crises, c'est l'objet d'une circulaire du Premier ministre datant de 2012 qui crée la CIC. Même si le cœur de la crise de janvier 2015 relevait des compétences des services de Po-

lice, ces événements ont testé le fonctionnement de la CIC.

La CIC est sous le pilotage politique du Premier Ministre, qui dispose d'un service idoine, le Secrétariat Général de la Sécurité et de la Défense Nationale (SGDSN), mais la coordination administrative est effectivement assurée par la Direction Générale de la Sécurité Civile et de la Gestion des Crises (DGSCGC) du Ministère de l'Intérieur, ce

qui peut provoquer des frictions entre une légitimité rationnelle et une légitimité d'expertise. Elle est organisée en plusieurs cellules : décision, situation, anticipation et communication. La cellule « décision » fournit une aide à la décision pour l'autorité politique, mais on observe un glissement de sa fonction vers **un rôle de centralisation de l'information** à destination de ce dernier. Le rôle de « plaque tournante » de l'information est cependant limité par le caractère confidentiel de l'enquête sur les attaques terroristes et une coordination insuffisante avec certains acteurs extérieurs, notamment l'échelon territorial.

La coordination entre corps de métiers différents est rendu possible par cette organisation centralisée, mais aussi par la **professionnalisation** des hauts fonctionnaires de défense et de sécurité de chaque ministère, à travers trois types d'action : la création de plans et doctrines pour cadrer l'action a priori, la formation par l'exercice et le maintien

d'un réseau de professionnels au langage commun. Les exercices et la répétition des crises favorisent la connaissance interpersonnelle et les professionnels de la gestion de crise maîtrisent la doctrine commune et les plans nationaux. **La professionnalisation entraîne alors l'apparition de caractéristiques propres à la bureaucratie**, comme le refuge dans des procédures-repères. La montée en posture du plan Vigipirate le 7 janvier montre qu'un décalage cinétique peut alors exister entre **l'inertie** des différentes procédures de coordination intersectorielle et le « temps politique » calibré sur la quasi-instantanéité médiatique.

Finalement, suite aux attentats, les troubles sociaux craints n'ont pas éclaté tandis qu'une mobilisation citoyenne sans précédent s'est manifestée, et la procédure fixée n'a connu que des manquements mineurs. **La gestion de crise au niveau stratégique est alors évaluée très positivement.**

Des circuits parallèles de décision et d'information : une gestion non-monopolistique de fait

La crise de Charlie Hebdo s'impose avant tout comme une crise opérationnelle où l'objectif principal était la mise hors d'état de nuire d'individus dangereux. Dès le 8 janvier, suite au « fiasco » de Reims, le ministre de l'Intérieur crée le « fumoir ». Cette cellule permet d'éviter les dysfonctionnements liés à un manque de coordination des forces de l'ordre (Police et Gendarmerie en premier lieu) et d'offrir au ministre un organe de **pilotage opérationnel** de l'enquête et de la traque. En effet, poussé par une volonté de démonstration de leur mainmise sur la situation, les responsables politiques du plus haut niveau interagissent directement avec l'opérationnel, **entraînant parfois des contraintes supplémentaires pour les forces d'intervention**. Cette coordination opérationnelle ne peut se faire à la CIC, dont ce n'est

pas le rôle, et dont les membres ne peuvent accéder au secret de l'enquête.

La démonstration du contrôle politique de la crise implique une stratégie de communication. De fait, la communication échappe à la CIC pour être coordonnée au niveau des cabinets ministériels. Face à la situation incertaine des premiers jours de la crise, dont témoignent les scénarios produits par la cellule « anticipation », le politique est amené à déployer des moyens considérables (voir encadré), dans un but double de protéger les sites sensibles et de rassurer les citoyens. Mais **l'autorité politique se retrouve alors piégée quant à la sortie de crise** : comment en effet assumer une décision de repli des moyens déployés tant que plane le moindre doute de récurrence terroriste ?

Les moyens déployés après les attentats

Dès le 7 janvier après-midi, l'élévation du Plan Vigipirate au niveau « Attentat » est décidée en Île-de-France, puis en Picardie dès le lendemain, sur ordre du Premier Ministre. En théorie, une Réunion Interministérielle (RIM) de posture doit avoir lieu avant la décision, mais elle sera faite a posteriori car le ministre fait l'annonce de l'élévation moins de deux heures après les attaques.

Sorte de « plan catalogue », il permet, entre autres mesures, la mobilisation d'environ 1000 militaires en soutien aux quelques 4700 policiers et gendarmes. Dans des circonstances particulières, le contrat opérationnel des armées peut aussi être déclenché, c'est ce qui sera fait dès le 8 janvier au matin. L'opération Sentinelle entraîne alors le déploiement d'environ 10 000 militaires,

à partir du 12 janvier, pour protéger plus de 800 sites caractérisés comme sensibles.

Enfin, le dispositif de gestion de crise existant intègre mal **le lien avec la société civile, qui a un rôle majeur à jouer dans la collecte d'informations mais aussi dans la résilience sociétale**. Il est par exemple possible que la forte mobilisation pacifique après les attaques ait contribué à maintenir la paix sociale. Les collectivités territoriales, qui représentent la fonction publique, au plus près des citoyens, sont les plus à-même de gérer certaines problématiques importantes sur les territoires, comme l'impact psychologique des attaques. Elles se voient pourtant marginalisées et contraintes d'improviser. Finalement, l'action de l'État pour sortir d'une crise se focalise sur l'aspect le plus « spectaculaire » de la crise et ne traite que partiellement l'environnement qui l'englobe.

Le devoir d'apprentissage

En novembre 2015, une attaque terroriste multi-sites sans précédent sema la terreur dans Paris, montrant que la menace terroriste n'a jamais été aussi forte en France. Face à la succession de crises similaires, il est donc impératif pour la puissance publique d'apprendre vite de ces expériences. Nous proposons ici des axes de questionnement en vue d'améliorations.

Interroger la préparation globale face au terrorisme : le cœur des crises terroristes est opérationnel et concerne les forces de l'ordre pour la gestion et les services de renseignements pour la prévention. Des dysfonctionnements fonctionnels semblent avoir compliqué les interventions policières. Pourtant, le retour critique sur l'organisation policière est faible. Le terrorisme vise aussi à provoquer un impact psychologique fort, et en ce sens appelle à une réaction « stratégique ». Sous la menace, l'État doit se doter d'outils durables distinguant état de crise et état de vigilance.

Améliorer les Retours d'Expérience (RETEX) : le RETEX interministériel de la CIC Charlie Hebdo, compilé plus de 10 mois après les événements, rend difficile un apprentissage rapide. La CIC manque d'une autorité pleinement légitime, compétente et indépendante pour mener l'exercice. Sur des crises importantes et nouvelles, nous proposons notamment que les RETEX soient plus ouverts et intègrent notamment le point de vue d'acteurs hors CIC. L'utilisation de la chronologie peut permettre de prendre en compte la pluralité des situations d'urgence qui composent une crise.

Clarifier la place de la gestion interministérielle dans un écosystème plus large : largement non-monopolistique, la gestion de crise est faite par une multitude d'acteurs opérationnels, stratégiques et politiques. Le rôle de la CIC, entre « super-centre de veille » et organe de décision, gagnerait à être clarifié et à mieux s'inscrire dans

l'écosystème de gestion de crise. La création d'une organisation très centralisée peut notamment me-

ner à la déresponsabilisation des « compétences de temps normal ».

Conclusion

Les événements de janvier 2015 ont permis de tester le fonctionnement de la CIC, dont la coordination interne paraît bien rodée grâce à une professionnalisation des acteurs, mais qui peine à trouver sa place entre l'échelon politique et l'échelon opérationnel. La véritable « crise » de la coordination semble avoir concerné l'organisation policière et les services de renseignements, auxquels nous n'avons pas eu accès, mais l'arrestation rapide et réussie des terroristes n'a pas entraîné de remise en question publique des forces opérationnelles.

Face à une pluralité de situations qui mettent à l'épreuve différemment le fonctionnement d'une mosaïque d'acteurs, la volonté de développer une « science des crises » unique semble alors chimérique. Si toutes les situations qui mettent à l'épreuve cette nouvelle bureaucratie sont différentes, comment définir des critères d'apprentissage ? Les objectifs des retours d'expérience doivent en tous cas prendre en compte cette double complexité (pluri-situations et pluri-acteurs) pour trouver un équilibre entre préparation et adaptation.

Bibliographie

Allison, Graham (1971). *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, 1ed. Little Brown.

Antoine, Stéphanie ; Choquel, Héloïse ; Maury, Baptiste ; Pfeiffer, Basile (2016). *La planification de la gestion de crise par les autorités publiques, à l'épreuve de la crise Charlie Hebdo*. Ecole des Ponts ParisTech.

Beck, Ulrich (1992). *Risk Society, Towards a New Modernity*. London: Sage Publications. p. 260.

Besnier, Jean-Michel (2000), « Ruptures, construire du sens individuel et collectif », entretien avec Patrick Lagadec. in P.Lagadec - *Ruptures créatrices*, Ed. d'Organisation, Paris

Crouzel, Marc ; Jézéquel, Aglae ; Quéméner, Jean-Marie ; Terrier, Pierre (2015). *Catastrophisme : objectivité et apprentissage institutionnel*. Ecole des Ponts ParisTech.

Dedieu, François (2013) *Une catastrophe ordinaire. La tempête du 27 décembre 1999*. Editions de l'EHESS.

Lagadec, Patrick (2015). *Le continent des imprévus ; journal de bord des temps chaotiques*. Manitoba/les Belles Lettres.

Toffler, Alain (1970), *Le Choc du Futur*, Denoël, (Random House 1970).

Weaver, Kent (1986). « The Politics of Blame Avoidance ». *Journal of Public Policy*.