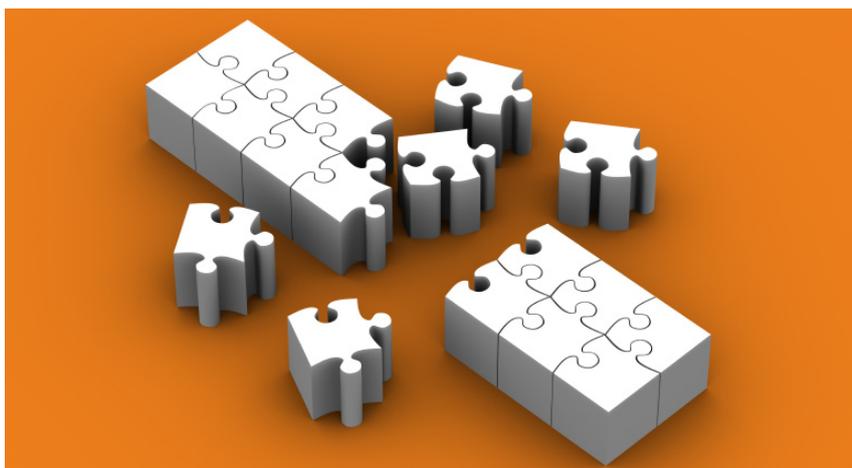


# GESTION STRATÉGIQUE DES CRISES: TENDANCES ET CONCEPTS

Avec l'extension de l'éventail des menaces possibles, les exigences posées à la gestion stratégique des crises se sont également modifiées. Ce qu'il faut aujourd'hui, c'est que les principaux acteurs et institutions unissent leurs efforts verticalement et horizontalement dans le cadre d'une gestion globale des crises. Pour la conception de tels systèmes de «Homeland Security», il s'est constitué une approche institutionnelle et une autre orientée processus. En Suisse, la gestion des crises fait référence aux deux approches, mais les questions centrales relatives à l'organisation de crise et aux structures de conduite ne sont toujours pas tranchées.



Source: [www.istockphoto.com](http://www.istockphoto.com)

Au cours des dernières années, la conception de la menace a fortement changé, notamment dans l'espace euro-atlantique. La fin de la confrontation Est-Ouest et l'interdépendance croissante au plan économique, politique et social suite à la mondialisation ont entraîné une extension de l'éventail des menaces. Tant les dangers d'origine naturelle et technologique que les menaces découlant d'actions intentionnelles ont aujourd'hui un caractère transnational. La politique de sécurité doit de plus en plus prendre en compte l'importance des acteurs sous-étatiques et non-étatiques. Les analyses de situation présentent une complexité et une incertitude croissantes.

Les exigences posées à la gestion des crises se sont modifiées dans la même mesure. L'évolution du modèle de crise exige

de vastes adaptations au niveau des institutions, des processus et des acteurs de la gestion des crises. Depuis plusieurs années, on observe de telles transformations dans de nombreux Etats. Même s'ils sont loin d'être achevés, on discerne néanmoins des tendances et concepts importants.

## Nouvelles crises, nouveaux défis

Toutes les crises sont caractérisées par certains éléments qui les distinguent d'une situation «normale». Ainsi, il doit exister un danger ou une menace qui vise le système social, politique ou économique et qui remet en question les valeurs sur lesquelles repose ce système. Une crise présente également une grande incertitude quant à son caractère spécifique et aux conséquences à escompter. Enfin, les crises sont toujours marquées par l'urgence d'agir rapidement. Il faut souvent prendre très rapidement

des décisions qui peuvent entraîner des coûts élevés, des dommages matériels et/ou la perte de vies humaines.

Trois tendances centrales caractérisent ce qui est spécifiquement nouveau dans les crises modernes. Primo, les causes des crises sont devenues tendanciellement plus complexes et plus difficiles à identifier. Les catégories classiques telles que crises naturelles ou dues à l'homme resp. conflits sociaux ou menaces politiques externes ne sont plus guère aptes à définir les crises modernes. Secundo, on observe une transnationalisation des crises. Dans la société mondialisée du risque, les crises provenant de menaces comme le terrorisme islamiste ou les catastrophes d'origine naturelle et technologique concernent fréquemment plusieurs Etats ou sociétés. Bien souvent, elles ne sont guère localisables géographiquement. Tertio, les crises modernes sont parfois aussi moins nettement déterminables sur l'axe du temps. A cela s'ajoute que la dynamique de développement des crises et la vitesse à laquelle elles s'infiltrent dans d'autres domaines politiques ou se communiquent à d'autres Etats sont plus difficiles à définir.

Il résulte de ce nouvel environnement de nouvelles exigences pour la gestion stratégique des crises. On constate un grand besoin de remaniement au niveau des organisations de crise nationales. Sachant que la délimitation classique entre sécurité «intérieure» et «extérieure» a perdu de son importance, il n'est plus adéquat de définir les

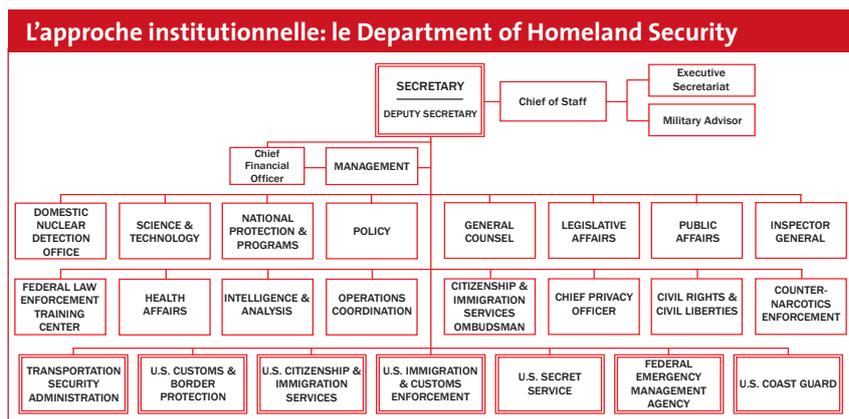
différents instruments de gestion de crise en fonction de cette seule ligne. Ce qu'il faut aujourd'hui, c'est une gestion globale des crises à même d'associer, au sein d'une stratégie cohérente, les ressources et acteurs civils et militaires de ressorts différents. Des efforts coordonnés doivent être entrepris à tous les niveaux des structures de sécurité nationales. Parmi les éléments importants d'une stratégie de coordination efficace figurent l'établissement d'un cadre conceptuel commun, l'intervention de groupes et réseaux d'experts ainsi que la définition d'interfaces et de points de coordination.

Une étroite coopération entre les Etats dans un cadre bilatéral et multilatéral ainsi qu'une collaboration systématique avec des acteurs non étatiques sont également nécessaires. Il faut développer à long terme des partenariats privés-publics qui ne doivent pas se limiter à une coopération en cas d'urgence, mais doivent aussi inclure des plans et exercices communs. Enfin, il faut attacher une attention particulière aux possibilités de détection précoce et de prévention. Au vu de la dynamique difficilement contrôlable de nombreuses crises modernes, un changement de paradigme semble s'imposer en faveur d'une gestion des crises proactive, et non plus réactive.

**Médiatisation et politisation**

Lors de la mise en place d'une gestion des crises effective, il faut aussi prendre en compte la transformation de l'environnement social et politique. Il faut essentiellement souligner les tendances à médiatiser et politiser les crises, avec interaction de ces deux phénomènes. La gestion des crises est par nature une tâche politique. Pendant la crise, les citoyens, organisations et médias attendent de la politique une explication des événements et un rétablissement rapide de l'état normal. Si la communication de crise échoue dans une situation délicate marquée par le danger, l'incertitude et l'urgence, cela peut saper la confiance dans l'aptitude des institutions politiques à gérer la crise ainsi que dans leur légitimité.

Par ailleurs, les médias jouent un rôle important dans l'apparition et la définition d'une crise. En communiquant leurs informations et par la manière dont ils le font, ils attirent l'attention du public sur une situation de crise. Comme les médias peuvent fortement influencer une crise ou sa perception, la communication de crise est devenue pour les décideurs un élément primordial de la gestion des crises: la «foule d'images» suivant l'apparition d'une crise



Source: www.dhs.gov

doit être traitée de manière proactive. Ceci suppose une attitude professionnelle des responsables politiques envers les médias.

**Diverses approches de Homeland Security**

La notion de Homeland Security inclut les efforts actuellement observés pour réorganiser la gestion stratégique des crises de manière adaptée aux menaces. Le but de ce concept est de protéger le système politique et social, les institutions, la population et les infrastructures critiques en liaison avec tous les moyens de l'Etat, de l'économie et de la société et, en cas d'apparition de crise, d'en combattre les conséquences. Concernant la nature concrète d'un tel système de Homeland Security, on distingue deux variantes qui misent soit sur une solution institutionnelle (statique), soit sur une solution orientée processus (dynamique).

Le système américain de Homeland Security offre un exemple de variante institutionnelle. Le *Department of Homeland Security* (DHS) a été créé en réaction aux attentats terroristes du 11 septembre 2001. En tant qu'organe de coordination, il réunit de nombreuses institutions publiques qui, jusqu'alors, travaillaient séparément ainsi que d'autres acteurs de domaines importants pour la sécurité. Au service de la sécurité nationale, le DHS concentre les ressources existantes et, indépendamment des différents services et niveaux administratifs, coordonne leur emploi pour combattre les dangers et maîtriser la crise.

Néanmoins, la mise en œuvre pratique du concept a fait apparaître certains problèmes. Ainsi, l'énorme bureaucratie a un effet négatif sur le fonctionnement efficient du DHS. En outre, la US Homeland Security a jusqu'alors souffert du fait que le concept était essentiellement destiné à combattre le terrorisme, ce qui a notamment été évident lors de la catastrophe causée par

l'ouragan «Katrina». La nouvelle *National Strategy for Homeland Security*, présentée en octobre 2007, en tire une leçon et accorde une plus grande importance à la préparation et aux mesures de gestion des crises en cas de catastrophes naturelles.

Dans sa variante dynamique orientée processus, le système de Homeland Security est conçu sous forme d'une fusion globale visant l'efficacité. Les prestations partielles à fournir sont harmonisées pour atteindre trois objectifs de la gestion des crises: prévenir, protéger et surmonter les conséquences. L'éventail des tâches couvre la prévoyance, la gestion en soi et le suivi des crises. De manière similaire au concept militaire d'interopérabilité, la fusion doit regrouper divers secteurs, moyens et instruments ainsi que des acteurs étatiques et non étatiques et les relier entre eux. Les prestations suivent un modèle interdisciplinaire qui définit, en considération des tâches primordiales du système, les processus de conduite, de compétence et d'assistance appliqués et mis en œuvre dans les différents secteurs.

L'avantage d'un système orienté processus réside dans le fait qu'une telle conception préserve, voire renforce la liberté d'action des différents domaines et des institutions concernées. Ceci est d'une grande importance au vu de la problématique de la répartition des tâches et des compétences dans les systèmes fédéralistes. Mais cette approche exige une définition très homogène des processus, une répartition claire des responsabilités et un contrôle d'efficacité systématique.

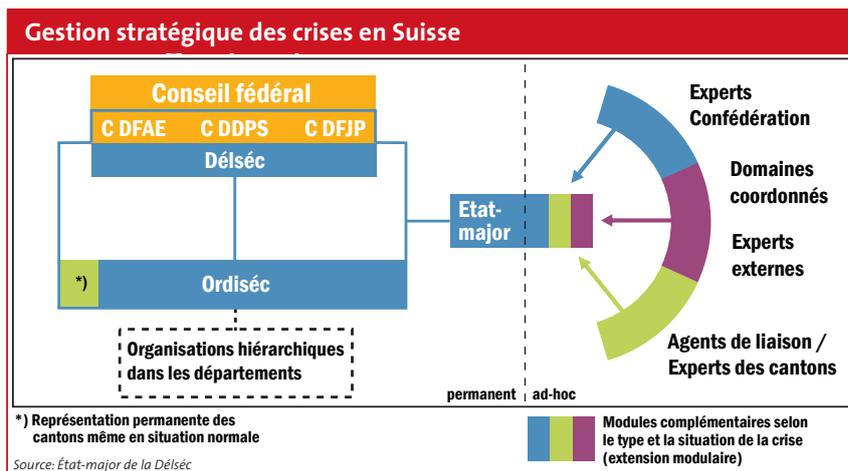
**Gestion stratégique des crises en Suisse**

La Suisse a, elle aussi, réagi à la nouvelle situation en matière de politique de sécurité et aux nouvelles exigences posées à la gestion des crises. L'Office central de la dé-

fense (OCD), orienté vers les menaces militaires de la guerre froide, a été supprimé en 1999 et remplacé par divers nouveaux organes. Mais la Suisse ne dispose pas encore de concept cohérent en matière de gestion stratégique des crises. Alors qu'au début les éléments orientés processus dominaient le processus d'adaptation structurelle, le débat est aujourd'hui marqué par diverses approches qui ne sont que partiellement harmonisées.

Les bases d'un nouveau modèle de conduite de la politique de sécurité en cas de crise ont été jetées en 1994 par la création de la Délégation du Conseil fédéral pour la sécurité (Délséc) et de l'Organe de direction pour la sécurité (Ordiséc). La Délséc est composée des trois chefs des départements DDPS, DFJP et DFAE, c'est-à-dire les trois départements essentiellement confrontés aux questions relatives à la politique de sécurité. Sa tâche est de renforcer la capacité du Conseil fédéral à conduire la politique de sécurité. A titre d'organe préparatoire du Conseil fédéral, elle évalue la situation de la sécurité et coordonne les affaires et mandats interdépartementaux aux services de renseignements. Elle est assistée par l'Organe de direction pour la sécurité qui a une composition interdépartementale et dans lequel les cantons sont représentés. Celui-ci apprécie constamment la situation et la violence possible, est responsable de l'avertissement et de la détection précoce, élabore des stratégies et options d'intervention et prépare les activités de la Délséc.

En 2006, il s'est ajouté un autre élément orienté processus, l'état-major de la Délséc. Cet état-major permanent assiste la Délséc, établit des appréciations sur les évolutions de la politique de sécurité, garantit l'avertissement des organes de conduite de la politique de sécurité et sert, au sein du gouvernement, d'interlocuteur pour la gestion des crises. En cas de crises causées par des menaces stratégiques ou de graves catastrophes, l'état-major de la Délséc coordonne le savoir en la matière et assiste le chef du département DDPS dans sa tâche consistant à soumettre au Conseil fédéral des mesures visant à rétablir la situation. A cette fin, il élabore des propositions en coopération avec les services compétents. Sachant qu'en cas d'urgence le Président de la Confédération peut ordonner des mesures à la place du Conseil fédéral, l'état-major de la Délséc se tient également à disposition de celui-ci, respectivement de la Chancellerie fédérale (voir l'ordonnance sur l'organi-



sation de la conduite de la politique de sécurité du Conseil fédéral d'octobre 2007).

Au vu de telles tâches, l'état-major de la Délséc peut, en tant qu'organe de coordination et interface, mettre en place le cœur d'un système global de gestion de crise au niveau de la Confédération. Néanmoins, le système actuel présente un certain nombre de points faibles. Ainsi, il est prévu qu'en cas de crise l'état-major de la Délséc devienne état-major de crise en recourant à des experts de l'administration fédérale, mais ceci risque de présenter des difficultés, car les départements concernés ont besoin de ces mêmes experts en temps de crise.

Il est en outre problématique que la conduite stratégique pour les situations de crise relève de la Confédération tandis que la compétence au niveau opérationnel revient aux départements respectifs. L'état-major de la Délséc et l'Organe de direction pour la sécurité n'ont aucune compétence de conduite et de décision face à la hiérarchie de l'administration fédérale. Il en résulte aussi des problèmes quant à la coordination de l'interaction entre la Confédération et les cantons. Pour combattre la crise, les cantons ont au plan opérationnel toujours trop d'interlocuteurs auprès de la Confédération.

### Défi du département de la sécurité

On constate actuellement divers efforts visant à optimiser et perfectionner la gestion stratégique des crises en Suisse. Ainsi, le «processus de Morat» élaboré dans le cadre d'exercices militaires illustre pour la première fois les processus de conduite et les produits à élaborer à tous les niveaux de la gestion nationale des crises. Le but de cette démarche orientée processus est d'assurer la liaison verticale et horizontale ainsi que l'harmonisation des mesures à

prendre au plan de leur contenu et de leur chronologie au sens d'une stratégie globale cohérente et de synchroniser les divers processus partiels.

Mais on note aussi des évolutions qui vont dans le sens de la variante institutionnelle de Homeland Security. En approuvant la création d'un département de la sécurité en septembre 2007, le Parlement a posé des jalons évidents. Des propositions concrètes exposant comment un tel département de la sécurité pourrait se présenter seront faites par les départements concernés d'ici fin février 2008. Il est incontesté que le modèle institutionnel pourrait solutionner, tout au moins partiellement, les actuels problèmes de coordination en Suisse, par exemple en fournissant aux cantons un seul interlocuteur pour les situations de crise. Mais il ne serait pas encore satisfait aux exigences demandant un renforcement de la coopération internationale et une plus grande importance de la prévention des crises.

Des défis supplémentaires découlent du fait que le concept de la coopération nationale pour la sécurité devra aussi être intégré dans le système naissant de Homeland Security. Globalement, au plan de la gestion des crises en Suisse, il existe un besoin d'éclaircissement sur quatre points primordiaux. Il s'agit de la conception de l'organisation stratégique de crise au niveau de la Confédération, des relations entre les quelque 30 états-majors de crise spécifiques et les nouvelles structures de conduite nationales, de la coordination entre Confédération et cantons ainsi que de la conduite dans le domaine de la communication de crise.

- Editeur responsable: Daniel Möckli  
analysen@sipo.gess.ethz.ch
- Commande d'analyses et abonnement gratuit: www.ssn.ethz.ch