

La crise Irma, de Saint-Martin à Paris

Raphaël Chalandre

▶ **To cite this version:**

Raphaël Chalandre. La crise Irma, de Saint-Martin à Paris. 2018. hal-01888982

HAL Id: hal-01888982
https://enpc.hal.science/hal-01888982

Submitted on 5 Oct 2018

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 crise Irma, de Saint-Martin à Paris

Rapport de Mission pour le master PAPDD, année 2017-2018
Pour le compte du Service de Défense, de Sécurité et d'Intelligence Economique (SDSIE) du Secrétariat Général des Ministères de la Transition Ecologique et Solidaire (MTES), et de la Cohésion des Territoires (MCT).

Raphaël CHALANDRE

Encadré par Marc Raynal - ICPEF (SDSIE) et François DEDIEU

L'ouragan Irma, passé sur les îles de Saint-Martin et Saint-Barthélemy les 5 et 6 Septembre 2017, a été d'une violence pratiquement sans précédent sur l'Atlantique Nord. Il s'en est suivi, notamment à Saint-Martin, une crise mettant en jeu tous les domaines de la puissance publique, parmi lesquelles l'ordre public, les réseaux et infrastructures essentielles, l'information et la communication.

Dans ce contexte, les MTES et MCT souhaitait conduire une étude approfondie plusieurs mois après le passage d'Irma, en comparant les ressentis du terrain et de l'administration centrale, afin d'en tirer tous les enseignements possibles en vue de futures crises.

Irma : une crise totale

Des vents permanents de 297 km/h ont soufflés sur Saint-Martin et Saint-Barthélemy, causant des destructions du fait de leur force et de la houle cyclonique. La crise qui s'en est suivie a concerné tous les secteurs de l'action publique. En matière de services publics, le réseau d'électricité a été détruit sur ses parties aériennes et endommagé sur ses parties enterrées proches de la mer, le réseau d'eau était hors d'usage, le réseau de télécommunications était tombé, que ce soit les antennes ou les câbles sous-marins. Les routes étaient encombrées de déchets, tôles, arbres tombés, etc.

Pour ajouter de l'angoisse au désespoir des habitants, de nombreux pillages et exactions ont succédé à ce drame qui fit au total 11 victimes. Cela dura quatre jours jusqu'à l'arrivée massive des forces de l'ordre.

La violence du phénomène mais surtout l'insécurité ont traumatisés les acteurs locaux, qui ont dû arbitrer entre la gestion de la crise et la protection de leurs proches. Face à ces difficultés, les opérations de secours ont été colossales, avec près de 2500 forces de l'ordre envoyées sur place et la plupart des administrations ont été engagées au niveau central et déconcentré.

Nécessairement, dans une opération d'aussi grande envergure, l'organisation a été complexe, parfois non-optimale et difficilement articulée entre les parties prenantes.

Des mécanismes de crise bien connus

Cette crise a mis en lumière des mécanismes bien connus et identifiés depuis bien longtemps, parfois depuis les années 1980, ceux-ci pouvant peser sur la gestion à proprement parler de la crise. Ces mécanismes sont à la fois d'ordre individuels et institutionnels.

En premier, vient l'empathie dont font preuve les services de secours et la plupart de la population, qui pousse chacun à s'engager corps et âme dans les opérations de secours.

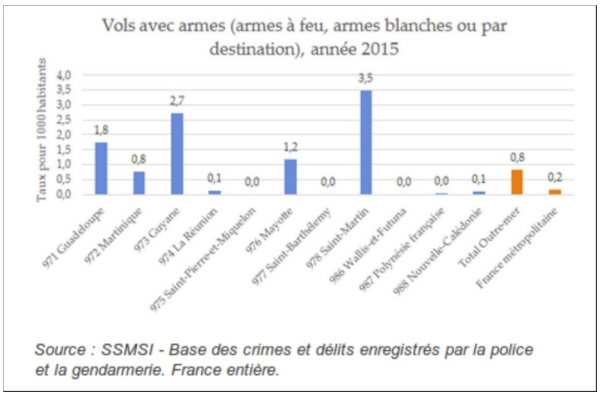
Ensuite, parmi les niveaux décisionnels de la gestion de crise, il existe deux phénomènes majeurs : (i) le risque pénal, qui pousse chacun à se protéger de toute erreur qui pourrait le mener au tribunal plutôt que d'agir avec liberté et rapidité, matérialisant la théorie du « blame avoidance » ; (ii) et la peur des médias, qui pousse les niveaux politiques à occuper à tout prix l'espace médiatique au détriment de la gestion de crise en elle-même.

Les mécanismes institutionnels se matérialisent eux par les deux phénomènes que sont le cloisonnement et la désectorisation. Le premier traduit le cloisonnement habituel entre administrations qui survit évidemment en temps de crise. Le risque médiatique exacerbe d'ailleurs ce cloisonnement puisqu'il pousse certains ministères à travailler en vase clos pour éviter de voir un autre ministre utiliser une défaillance pour prendre l'avantage. Le second traduit la création d'espaces d'interventions inexistants en temps de paix, dits « espaces ouverts », qui naissent des imprévus et bouleversements caractéristiques des crises, sur lesquels les responsabilités n'ont donc pas été définies à l'avance.

A cela s'ajoute les effets de la décentralisation et de la Modernisation de l'Action Publique, qui ont conduit à une diminution des moyens en propre de l'Etat, donc à la nécessité de faire appel aux opérateurs, et de les coordonner, ce qui complexifie la gestion de crise.

En vue d'améliorer la gestion des crises, il s'agit non pas de critiquer ces mécanismes et ceux qui les subissent mais plutôt de partir de leur existence effective pour tenter d'apporter des améliorations de fond.

Enfin, les pillages, œuvres d'une minorité de la population mais dont les effets ont été dévastateurs sur les acteurs locaux, sont issues de la sociologie particulière de Saint-Martin, habituée des trafics en tous genres, vols à main armée, etc.



Vols avec armes en métropole et dans les DOM/TOM

Des propositions d'améliorations

Le métier de gestionnaire de crise

Idéalement, un gestionnaire en salle de crise doit avoir à la fois une connaissance technique, une capacité managériale, ainsi qu'une bonne compréhension des mécanismes de crises. En effet, la connaissances des mécanismes sans autre aptitude particulière

ne servirait qu'à peu de choses en salle de crise.

La proposition consiste donc à former tous nos cadres et dirigeants aux mécanismes de crise, afin notamment d'éviter les traumatismes qui surviennent du fait de l'effroi et de la surprise. Par ailleurs, il s'agirait de former nos cadres aux dispositions législatives spécifiques aux crises (Code de la Sécurité Intérieure, Code de la Défense). Cela diminuerait le risque pénal et éviterait la création de « faux espaces ouverts » déjà prévus dans la loi, évitant par exemple que trois ministères achètent sans se coordonner des bouteilles d'eau.

Un état de crise

Un état de crise serait un état exceptionnel définissant le temps de crise, donnant lieu à un droit spécifique, ressemblant statutairement à l'état d'urgence. En effet, l'absence de définition légale du temps de crise entretient un certain flou qui favorise la désectorisation et augmente le risque pénal.

Cela serait par exemple intéressant d'étudier les points suivants : déroger au code du travail pour obtenir les ressources humaines nécessaires, cadrer les dérogations aux codes des marchés, affaiblissant ainsi le risque pénal, ou encore de définir des chapitres pour le temps de crise dans chaque délégation de service public.

On pourrait enfin penser à une clause d'immunité partielle des gestionnaires afin de diminuer le risque pénal.

D'un point de vue temporel, le plus simple serait de faire correspondre cet état de crise avec le dispositif Orsec.

Vers quelle planification ?

Lors de la crise Irma, l'absence de planification et l'effet dévastateur de l'effroi et de la surprise constante sur les gestionnaires de crise ne peuvent être remis en cause.

Or la littérature n'est pas unanime sur l'intérêt de la planification dans les situations de crise, certains arguant que la crise se définit justement par l'impossibilité de prévoir.

Pourtant, d'une part grâce à un travail d'imagination et d'autre part grâce aux nombreuses études qui ont été menées sur les crises précédentes, notamment les retours d'expériences, il est tout à fait possible d'anticiper une partie des difficultés qui vont survenir.

Il ne s'agit donc pas de planifier les actions qui vont devoir être menées, ce qui serait absurde, mais de planifier trois choses très simples : les enjeux du territoire, afin de prioriser et d'organiser les secours ; les besoins de chaque acteur, en particulier les opérateurs de services publics ; et enfin l'annuaire des acteurs qui seront probablement amenés à gérer la crise.

L'exemple de l'exploitant du réseau d'eau qui a découvert l'existence d'un centre de dialyse sous l'hôpital, l'imbroglio de la prise en main de la distribution de l'eau sans consulter cet exploitant, qui a d'ailleurs été refusé au Centre Opérationnel Départemental alors que l'eau est un sujet majeur montre très clairement l'intérêt d'une planification non pas sur les actions à mener mais sur les besoins de la gestion de crise.

L'information de crise

Le partage de l'information est crucial à plusieurs titres. D'une part, il permet un diagnostic assez exhaustif de la situation, en vue de combattre le risque d'erreur, donc le risque pénal.

D'autre part, il permet d'endiguer la désectorisation par la possibilité d'identifier les espaces ouverts qui se créent, pour ensuite les combler.

Concernant le risque médiatique, il pourrait à la fois être une solution, dans la mesure où les gestionnaires de crise auraient toujours un temps d'avance sur les médias. Comme ce partage d'information a pu être néfaste par le passé (voir p2 sur le risque médiatique), il s'agirait en fait de combiner le partage d'information à un état exceptionnel de crise permettant de maîtriser les médias sur le terrain : cela fournirait la sécurité de base aux journalistes en leur permettant d'atteindre des postes avancés en sécurité ; créerait un auto-contrôle sur les équipes de secours qui agiraient dans l'intérêt général et de la bonne manière ; permettrait de valoriser le travail effectué sur le terrain tout en obligeant à une grande coordination entre le terrain et le niveau central.

Techniquement, il existe des outils très efficaces en matière de communications satellites, tels que ceux mis en place par l'ONG Télécom Sans Frontières à Saint-Martin et en Dominique.

Enfin, les outils software actuellement existants au sein des ministères sont d'une efficacité et d'une ergonomie discutable, mais leur amélioration, voire le développement d'autres outils, passe assez simplement par une volonté des services de se doter d'outils performants.

Le temps de paix et le temps de crise

Pour conclure, la crise Irma a montré des différences significatives de gestion de la crise en fonction des territoires impactés. Rappelons qu'à Saint-Barthélemy, l'administration locale a repris la main une semaine seulement après la catastrophe, refusant même parfois l'aide qui leur était proposée. Dans le même temps, l'armée est restée un mois et demi à Saint-Martin, où ses services ont été cruciaux.

Cet exemple montre que sans même parler de constructions anti-cycloniques ou anti-sismiques, un territoire en bonne santé sociale, administrative, économique et technique pendant le temps de paix s'en sortira beaucoup mieux en temps de crise.

Cela rappelle que la crise exacerbe les désordres existants. Typiquement, lorsqu'on constate le taux de criminalité à Saint-Martin (voir graphique p2), on ne peut pas être surpris des pillages qui ont eu lieu pendant la crise.

C'est donc le moment de travailler à la bonne santé du territoire, alors que Saint-Martin est en temps de paix et que les souvenirs d'Irma sont encore frais.

Bibliographie

Retour d'Expérience, Gestion de Crise Irma, Marc RAYNAL, 11 Décembre 2017

Repenser les Iles du Nord pour une reconstruction durable, M. Philippe GUSTIN, préfet, délégué interministériel à la reconstruction des i les de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin, 9 Novembre 2017

Une catastrophe ordinaire : La tempête du 27 Décembre 1999, François DEDIEU, Octobre 2013

Les collectivités territoriales : trente ans de décentralisation, Cahier Français 362, Mai-Juin 2011

Loi organique n° 2007-223 du 21 Février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer