



Chancellerie fédérale
Formation à la conduite stratégique (FCS)
Edition française 2003

PRINCIPES

de conduite pendant, après et avant une crise

AIDE-MÉMOIRE

Impression

Éditeur: Formation à la conduite stratégique (FCS)

Auteur: Prof. Laurent F. Carrel

Conception et présentation: allcomm productions ag, Allschwil

Adresse de référence et informations supplémentaires: www.sfa.admin.ch

© Chancellerie fédérale, 2003

Tous droits réservés. Sauf autorisation expresse, toute reproduction intégrale ou partielle du présent aide-mémoire, par quelque procédé que ce soit, est illicite.

J'ai le plaisir de vous présenter à titre de prestation de la Chancellerie fédérale l'aide-mémoire intitulé "Principes de conduite pendant, après et avant une crise", qui a été élaboré par la Chancellerie fédérale.

Nous répondons ainsi à un souhait maintes fois exprimé par les responsables de la conduite dans des circonstances difficiles ou dans des situations de crise, à savoir disposer d'un aide-mémoire. Les principes généraux contenus dans cet aide-mémoire ont été élaborés, testés et retravaillés par des spécialistes expérimentés de la gestion des crises, placés sous la direction de la Formation à la conduite stratégique.

L'aide-mémoire a été conçu pour aider les responsables confrontés à la complexité des situations de crise à prendre des décisions et à agir plus rapidement, tout en conservant une unité de pensée. Les formulations brèves et générales qu'il contient sont censées faciliter son utilisation à grande échelle.



Annemarie Huber-Hotz
chancelière de la Confédération

Conduite en situation de crise: la réflexion vaut mieux que la précipitation

Le mot "crise" est fréquemment employé et souvent de façon abusive. Les définitions qu'on en donne varient fortement d'une discipline scientifique à l'autre. Il se révèle très difficile de concevoir une définition qui s'applique à toutes les situations rencontrées.

Les crises se caractérisent notamment par l'accélération du cours des événements et par la virulence des critiques formulées par des acteurs extérieurs; en situation de crise, il est beaucoup plus difficile, voire impossible d'appliquer les procédures normales de prise de décisions: des intérêts importants, quand ce n'est pas l'existence même, sont alors en jeu. La gravité de la situation est telle qu'il convient de prendre rapidement les décisions appropriées et de les mettre en œuvre à bon escient.

La conduite de crises complexes est devenue, pour ces motifs, extrêmement exigeante pour les responsables, contraints de prendre des décisions en un laps de temps très bref dans un climat d'insécurité et d'incertitude. Le risque d'une aggravation de la situation en cas d'absence de décision ou de décision tardive ou erronée met à rude épreuve le système de conduite de crise. Comment pouvons-nous dès lors prêter main-forte aux décideurs stratégiques? Comment pouvons-nous soutenir l'organisation, le système et le processus de conduite en situation de crise lorsqu'un grand nombre d'organes dotés des compétences les plus diverses doivent décider et agir conjointement?

L'existence de principes communs de conduite, qui créent une unité de pensée, peut considérablement améliorer la coordination et la collaboration, mais aussi faciliter la délimitation des compétences.

La conduite par l'action : les différentes phases de la crise et le système de conduite pendant cette dernière déterminent les principes de conduite

Les différentes phases d'une crise déterminent les tâches principales de conduite, sur lesquelles se fondent les principes de conduite. Nous distinguons trois phases de conduite: la conduite, pendant, après et avant les crises (voir le schéma 1). Un système de conduite stratégique comprend différentes composantes interactives : le processus de conduite, l'organisation de conduite, les installations de conduite et les ressources (voir le schéma 2).

Recours aux conseils

La faculté de prendre des décisions rapides et adaptées à la situation est l'une des aptitudes les plus importantes dans la conduite des crises, et c'est alors qu'il est utile de disposer de principes généraux. C'est pourquoi, en 1999, sous la direction de la Formation à la conduite stratégique et en collaboration avec des spécialistes de la gestion de crises et des représentants de l'administration, de l'armée, de l'économie et de l'industrie, mais aussi d'organisations d'entraide, des milieux scientifiques et d'experts en communication, des principes élémentaires ont été élaborés. Depuis ils ont été régulièrement retravaillés. Ont initialement collaboré au projet: le commandement des cours d'état-major général, le Renseignement stratégique, la police cantonale de Genève, le Corps suisse d'aide en cas de catastrophe, le Comité international de la Croix-Rouge [CICR], l'UBS, Novartis Services SA, Nestlé international S.A., Sulzer Management S.A., ABB Suisse S.A., Swissair et l' "Institut für betriebswirtschaftliche Forschung" de l'université de Zurich).

Introduction à l'aide-mémoire

Quel est l'apport des principes de conduite pendant, après et avant une crise ?

L'expérience a montré que l'application des principes généraux régissant la conduite en situation de crise facilite considérablement la préparation des décisions. Ces principes forment l'épine dorsale de la conduite grâce à laquelle les différents organes impliqués peuvent se constituer en un corps organisé. Il demeure impératif que toute conduite en situation de crise s'adapte avec ingéniosité et souplesse à la situation spécifique. C'est pourquoi elle ne suit que les principes applicables au cas d'espèce. L'application de ces principes ne doit jamais résulter d'un conformisme aveugle et encore moins se faire de façon automatique. Il s'agit simplement d'un moyen mnémotechnique qui ne fournit aucune solution préétablie, mais qui nous incite à trouver par nous-mêmes une réponse appropriée.

Les principes généraux sont aussi applicables en aval ou en amont de la crise, mais ils ont, dès lors, une toute autre fonction que ceux qui s'appliquent pendant une crise. En aval de la crise, l'urgence n'existe plus. Les principes de conduite sont davantage des moyens didactiques destinés à analyser de manière méthodique la crise qui s'est déroulée et les enseignements que l'on peut en tirer. Il en va de même pour les principes applicables en amont de la crise, qui visent à préparer les décideurs à une crise en devenir et à faciliter l'alerte précoce et la prévention.

Les principes généraux de conduite sont un moyen efficace pour renforcer l'unité de pensée et stimuler l'élaboration de principes spécifiques

La formulation très succincte des principes généraux de conduite leur ouvre un large champ d'application et favorise le développement d'une unité de pensée entre les différents décideurs et responsables appelés à gérer en commun une crise complexe.

En outre, elle permet aux organes chargés de la gestion de crises d'élaborer des principes complémentaires et plus détaillés, qui peuvent être appliqués à des crises spécifiques dans leur secteur. L'aide-mémoire "Principes de conduite pendant, après et avant une crise" peut être téléchargé à l'adresse suivante:

www.sfa.admin.ch.

Introduction à l'aide-mémoire

Les phases des crises (voir le schéma 1):

CONDUITE AVANT LA CRISE

Détection précoce des crises et préalerte

Il s'agit de filtrer une masse d'informations pour y déceler d'abord puis évaluer les indices annonciateurs d'une crise. La prévention des crises dépend, avant tout, de la détection précoce de ces signes.

Mesures préventives pour la conduite pendant une crise

Il s'agit d'organiser à titre préventif l'état-major de crise, de déterminer ses procédures et ses installations de conduite.

Prévention des crises

Au moyen de mesures préventives, on vise à prévenir les crises en devenir.

La formation, les exercices pratiques, le controlling sont des moyens utiles de préparation à une crise. La formation et les exercices pratiques sont décisifs pour se préparer à des crises, surtout sur le plan mental.

Information en cas de crise et communication

Dans toutes les phases d'une crise, l'information et la communication ont une importance primordiale. Les instruments de conduite sont l'action et la parole. L'action permet de modifier la situation, la parole permet de modifier la perception. La communication par la parole et par l'action est l'élément essentiel de la gestion des crises.

TÂCHES PERMANENTES DE CONDUITE PENDANT LA CRISE

Adapter en permanence l'organisation, le processus, les installations de conduite et les ressources nécessaires est une tâche des responsables.

La collecte de renseignements et d'informations dans le but de déterminer l'ampleur des dommages, de réduire l'insécurité et de faciliter la résolution des problèmes, doit être assurée en permanence (pendant, après et avant une crise).

CONDUITE PENDANT LA CRISE

Identifier les problèmes, les résoudre, prendre des décisions et les mettre en œuvre.

Lorsqu'il n'est pas possible d'éviter une crise, il convient de la circonscrire, c'est-à-dire d'empêcher qu'elle ne s'aggrave, ne s'étende et ne provoque des réactions en chaîne, voire d'autres crises. Il s'agit de désamorcer la crise, de la gérer en maîtrisant le cours, d'en tirer le meilleur parti possible, de saisir les opportunités qu'elle offre. Le problème doit d'abord être identifié, puis résolu et faire l'objet d'une décision. La décision prise doit être mise en œuvre et exécutée.

PASSAGE A LA CONDUITE APRES LA CRISE

Sortie de la crise

Il faut chercher résolument une issue rapide à la crise, redresser la situation ("recovery") et restaurer l'ordre ou en établir un nouveau.

L'évaluation de la conduite pendant et avant une crise sert de base à la conduite après la crise.

L'étude de cas permet d'en tirer des leçons pour l'avenir ("lessons learned")

Une analyse des points forts et des points faibles et un examen (auto)critique des événements permettront de trouver des enseignements pouvant améliorer la préparation à des crises futures et à leur conduite.

Préparation à des crises

Le cercle se referme. On peut se préparer à des crises par une exploitation intensive de l'expérience acquise lors de crises précédentes. L'analyse de cas de figure ("Case Studies"), de crises analogues ou de scénarios de crises est fort utile à cet effet.

Principes de conduite pendant

Sortie de la crise
et rétablissement
de la situation

Passage vers
la conduite
après la crise

A

B

C

Evaluation de la conduite
pendant et avant la crise

Application des
enseignements tirés
(lessons learned).

Identifier le problème
créé par la crise

Conduite
pendant la crise

A

B

C

D

Résoudre les
problèmes
causés par
la crise

Prise de
décisions
et décisions

Mise en œuvre et
exécution de la décision

ant, après et avant une crise

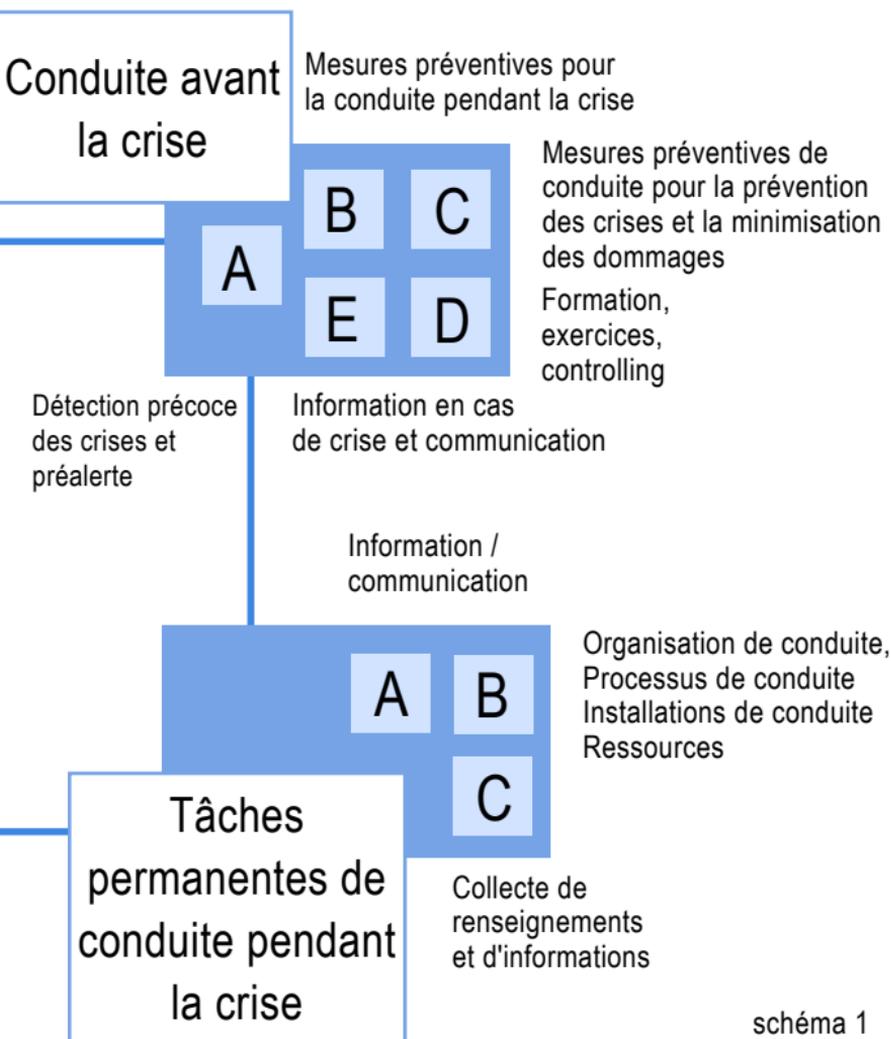


schéma 1

[A] Information / Communication

(intégrées en permanence au processus de conduite)

- “Diriger par l’action et la parole”, information/communication comme tâche du chef. Information et communication interne et externe, claire, compréhensible (pas de jargon de spécialiste), transparente, cohérente dans ses divers éléments, vraie, rapide. Etre capable d’empathie, reconnaître ses faiblesses et son ignorance.
- Spécialistes de l’information et de la communication sont intégrés dans l’état-major de crise. Le rythme de l’information et de la communication dépend du rythme de la conduite et de la prise de décision et s’intègre dans ce cadre.
- Compétence, présence “visible” du porte-parole.
- Concept d’information et de communication contient, entre autres, les groupes cibles, les consignes sur le comportement à adopter et les conseils à l’intention des personnes concernées; les décisions prises, les mesures; la connaissance des tenants et aboutissants; les informations destinées à sécuriser les destinataires, à apaiser les peurs et les incertitudes, à renforcer la confiance. On tient compte des expériences précédentes, ainsi que des connaissances et des enseignements préalables.
- Viser un public large (personnes intéressées et personnes concernées). Les contenus sont congruents aux besoins du groupe cible.

[B] Organisation, processus et installations de conduite et ressources

(tâche permanente dans les activités de conduite)

- Organisation de conduite. Sont à régler la réglementation des compétences de prise de décision (responsabilité pour la conduite et la prise de décision, collaboration et délimitation des compétences) tout comme l'organisation de l'état-major de crise (composition de l'état-major de crise, structure de l'état-major).
- Processus de conduite . Elle règle les activités de conduite de l'état-major de crise en tenant compte du cycle de résolution des problèmes (rythme de la prise de décision et de la communication en liaison avec les décideurs et les responsables de la conduite opérationnelle) tout comme le processus de travail de l'état-major de crise (travail d'état-major systématique et efficient, rapports structurés selon le plan de travail de l'état-major).
- Installations de conduite. Une conduite performante a besoin de locaux (centre de réaction de crises), d'un système d'information et de conduite tout comme des infrastructures techniques nécessaires (p.ex.: informatique, télécommunication).
- Mise à disposition adéquate de matériels et de ressources financières.

SYSTEME DE CONDUITE

Processus de

- Activités de cond
(cycle de résolution de
- Processus de tra

Organisation de conduite

- Réglementation des compétences de prise de décision
- Organisation de l'état-major de crise

TE PENDANT LA CRISE

e conduite

uite

s problèmes/Rythme de conduite)

vail d'état-major

Installations de conduite et ressources

- Locaux de conduite
- Infrastructures techniques
- Systèmes d'information et de conduite
- Systèmes de télécommunication
- Ressources matérielles et financières

schéma 2

[C] Collecte de renseignements et d'informations

(à assurer en permanence dans le cadre de la conduite pendant, après et avant une crise)

- Fixer les priorités avec les spécialistes est de la responsabilité du chef.
- Régler la responsabilité de la recherche d'information et coordonner la mise en commun de la collecte d'informations.
- Tirer parti des sources d'information et de renseignement et les compléter (en allant chercher et en apportant l'information).
- Collecter, examiner, analyser et évaluer les renseignements et les données.
- Identifier les informations (triage) permettant de (1) déterminer l'ampleur des dommages, (2) réduire l'insécurité, (3) faciliter la résolution des problèmes.
- Diffuser l'information.

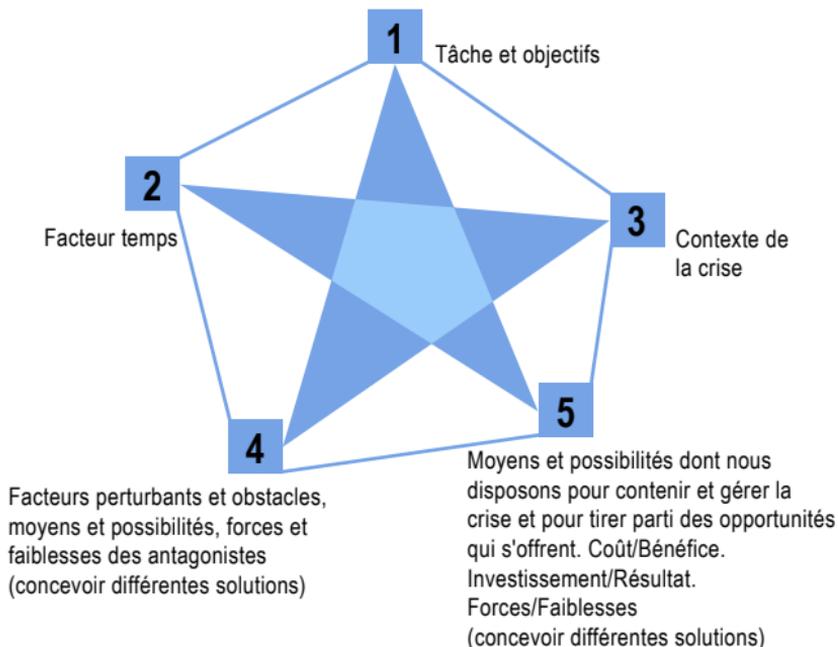
[A] Identifier le problème créé par la crise

Activités de conduite intégrées dans le processus de prise de décisions

- Première analyse, provisoire, de la situation, de la crise:
De quoi s'agit-il?
- Synthèse provisoire destinée à clarifier le problème.
Acquérir une vue d'ensemble, diviser le problème en sous problèmes.
- Enseignements et conséquences provisoires concernant les points suivants: ampleur des dommages et risques, tâches et objectifs, système de conduite (organisation, déroulements, installations de conduite et ressources).
- Clarification des compétences en matière de résolution des problèmes et de prise de décisions.
- Evaluation provisoire du facteur temps (urgence et calendrier).
- Prévoir les mesures immédiates (p.ex. délégation de l'autorisation d'agir).
- Régler les premières actions d'information et de communication.

[B] Résoudre les problèmes causés par la crise

- Poursuite de l'analyse provisoire des crises (A), synthèse approfondie et systématique sur la base des 5 paramètres: méthode de pensée de l'appréciation de la situation dans le but de trouver des solutions possibles à la crise et de définir des décisions envisageables.



- Tirer les principales conséquences de la synthèse des facteurs importants pour la prise de décisions. Elaborer, évaluer et optimiser des ébauches de solution et d'options diverses (risques+opportunités).
- Soumettre au décideur les options stratégiques en guise de solutions possibles.

[C] Prise de décisions et décisions

- Evaluation et appréciation des options par les décideurs.
- Formulation de la décision (intention, objectifs, mandats, attribution des moyens et des ressources, responsabilités, collaboration et délimitation des compétences, facteur temps, communication, dispositions spéciales). Différentes formes possibles de décision (p.ex: simple décision ou stratégie globale de crise).
- Documenter la prise de décisions et les décisions prises.

[D] Mise en œuvre et exécution de la décision

- Passage de l'intention à l'action et gestion opérationnelle de la crise.
- Information / communication en tant qu'instrument de la mise en oeuvre.
- Contrôle et évaluation des effets de la décision (fixer les critères, régler l'exécution).
- Planification éventuelle (en cas où..., formulation des décisions réservées).
- Actions à entreprendre afin de sortir de la crise.
- Planification de la suite à donner après la crise (quelle démarche doit-on faire après que la crise est maîtrisée ? Planifier la remise à jour de la crise).
- Comme résultat du contrôle et de l'évaluation: corrections éventuelles, adaptation de la décision.

[A] Sortie de la crise et rétablissement de la situation

- Poursuivre les actions entreprises pour sortir de la crise (la transition peut être progressive).
- Fin d'alerte par étape, poursuivre la réduction de l'état-major de crise, assurer une rapide réactivation de l'organisation de la conduite de crise.
- Passage au retour à la conduite ordinaire (en temps normal); supprimer l'état-major de crise.
- S'employer activement à rétablir la situation (p. ex: par des mesures rétablissant la confiance).
- Clarifier les questions juridiques et financières, régler le paiement des dommages, évaluer les conséquences à long terme.
- Communiquer efficacement sur la sortie de la crise et le rétablissement de la situation.

[B] Evaluation de la conduite pendant et avant la crise

- Base de l'évaluation est fondée sur la supervision systématique dès le début de la crise (monitoring).
- Debriefing des personnes directement concernées. Analyse spontanée (à chaud).
- Analyse systématique en commun (à froid) des activités de conduite, des résultats, en veillant à stimuler les différents points de vue (intérieur et extérieur).
- Evaluation de la préparation à une crise.
- Déroulement de la crise, documenter les résultats de l'évaluation, conservation de la preuve.

[C] Application des enseignements tirés

("Lessons Learned")

- Définir concrètement et mettre en œuvre les propositions d'amélioration, les mesures visant à améliorer la conduite pendant une crise, l'information/communication ou la prévention de crises analogues. Eventuellement redéfinir le seuil de crise. Elaborer des plans d'action.
- Tirer parti des opportunités qu'apporte la crise en vue d'un changement, d'un renforcement de la position, d'une amélioration de la compétitivité et d'une réorientation stratégique.
- Prendre des mesures pour transférer les connaissances acquises individuellement dans l'organisation/l'institution; documentation, comptes-rendus (apprentissage organisationnel).
- Tenir compte des enseignements tirés des exercices, de la formation et de la conduite avant la crise.

[A] Détection précoce des crises, préalerte

- Analyse systématique et périodique en commun de la situation, des points forts et des points faibles, ainsi que des risques, de la vulnérabilité ou des dépendances d'ordre supérieur. Détection précoce des opportunités que peut apporter une crise.
- Observation permanente et poursuite de développements critiques (Issues Management).
- Centrales d'information multiples (capteurs internes/externes) pour capter des indices ("signaux faibles"). Soigner le réseau de contact interne et externe.
- Fixation de "seuils de crise", événements ou circonstances critiques constituant le facteur qui déclenchera la conduite en situation de crise.

[B] Mesures préventives pour la conduite pendant la crise

Organisation de l'état-major de crise, processus et installations de conduite

- Fixation des valeurs et intérêts supérieurs, des priorités (lignes générales); principes et grandes orientations de la "direction", tâches relevant de la souveraineté publique à exercer en cas de crise.
- Dossiers d'intervention comprenant notamment la réglementation de l'organisation et du processus de conduite: membres, compétences, réglementation de la suppléance, principaux services à contacter, possibilité de les atteindre, mise en état d'alerte, liste de contrôle pour les fonctions importantes, collaboration, soutien extérieur.
- Installations de conduite: centre de réaction des crises et d'aide à la conduite (entre autres, logistique, liaisons et moyens de transport, moyens de communication, matériel, ressources matérielles et financières nécessaires).

[C] Mesures préventives de conduite pour la prévention des crises et la minimisation des dommages

- Attention accordée aux crises et à la prévention des crises fait partie intégrante de la culture d'entreprise.
- Examen approfondi des scénarios envisageables.
- Développement de stratégies de prévention des crises (Risk Management Process). Fixer l'étendue des risques résiduels acceptés.
- Réseau de relations, soigner la collaboration entre les décideurs, éviter les tâches à double emploi.

[D] Formation, exercices, controlling

- Exercices périodiques visant à tester la capacité de mobilisation, la conduite des crises et l'évaluation des risques.
- Sélection des membres de l'état-major de crise, perfectionnement individuel.
- Entraînement au processus de conduite au sein de l'état-major de crise et en liaison avec les différents acteurs (rythme et travail d'état-major).
- Documentation concernant les résultats de la formation, soigner les échanges d'expérience.

[E] Information en cas de crise et communication

- Préparation de la gestion de l'information et de la communication (organisation et procédure).
- Exercices de communication à l'intention des cadres et des responsables de la communication.
- Intégration de spécialistes de la communication dans l'organisation des crises.
- Mise à disposition de l'infrastructure de l'information et de la communication en prévision des crises.
- Mesures stimulant la confiance. Soigner les contacts.

Départements fédéraux

Département fédéral des affaires étrangères

- Secrétariat général et état-major du département (10 exemplaires)
- Direction politique (5)
- Direction du droit international public (5)
- Division Aide humanitaire et CSA (5)

Département fédéral de l'intérieur

- Secrétariat général et état-major du département (15 exemplaires)
- Office fédéral de la santé publique (5)
- Office fédéral de météorologie et de climatologie
- Office fédéral de l'éducation et de la science
- Ecoles polytechniques fédérales (5)

Département fédéral de justice et police

- Secrétariat général et état-major du département (15 exemplaires)
- Office fédéral de la justice (5)
- Office fédéral de la police (10)
- Office fédéral de l'immigration, de l'intégration et de l'émigration
- Office fédéral des assurances privées (2)
- Office fédéral des réfugiés (10)
- Office fédéral de métrologie et d'accréditation (2)
- Institut Fédéral de la Propriété Intellectuelle (2)

Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports

- Secrétariat général et état-major du département (10 exemplaires)
- Office fédéral de la protection de la population (10)
- Etat-major général (10)
- Groupe de doctrine/de l'instruction opérative (5)
- Forces terrestres (10)
- Commandement du Centre d'instruction de l'armée Lucerne CIAL (5)
- Forces aériennes (10)

Département fédéral des finances

- Secrétariat général et état-major du département (10 exemplaires)
- Office fédéral du personnel (5)
- Administration fédérale des douanes (10)
- Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication (5)

Liste des destinataires de l'aide-mémoire

Département fédéral de l'économie

- Secrétariat général et état-major du département (10 exemplaires)
- Secrétariat d'Etat à l'économie (5)
- Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie (5)
- Office fédéral de l'agriculture (5)
- Office vétérinaire fédéral (5)
- Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays (20)
- Office fédéral du logement (5)

Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication

- Secrétariat général et état-major du département (10 exemplaires)
- Office fédéral de l'aviation civile (5)
- Office fédéral des eaux et de la géologie (5)
- Office fédéral de l'énergie (5)
- Office fédéral de la communication (5)
- Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (10)

Parlement et Chancellerie fédérale

Chancellerie fédérale (12)

- Secteur information/communication (5)
- Etat-major (7)

Services du Parlement

Services internes, CPS-CN, CPS-CE (50 exemplaires)

Etats-majors et organes spécialisés de la Confédération

- Organe de direction pour la sécurité (ODS) (20)
- Comité directeur radioactivité (CODRA) (20)
- Centre nationale d'alarme (CENAL) (20)
- Etat-major de crise de prise d'otage et chantage (EMPOC) (20)
- Etat-major de conduite du CEMG (20)
- Etat-major de l'approvisionnement économique du pays (20)
- Centrale d'enregistrement et d'analyse pour la sûreté de l'information (MELANI)
- Etat-major spécial sûreté de l'information (SONIA)
- Organe de coordination sanitaire fédéral OCSF (10)
- Etat-major du CF CENAL (10)
- Etat-major de conduite des cantons (chacun 10 exemplaires)

Formation à la conduite stratégique (FCS)

La Formation à la conduite stratégique aide les hauts responsables et les départements et les états-majors du Conseil fédéral à penser et à agir de façon stratégique dans le souci de la bonne marche de l'État, tâches fondamentales que le Conseil fédéral doit mener à bien dans le cadre de sa politique gouvernementale. La Formation à la conduite stratégique est une prestation offerte aux «capitaines et aux pilotes de l'Administration fédérale», laquelle doit les aider à mieux «mener leur barque» dans des conditions difficiles. Notre site Web contient à ce propos toutes les informations utiles (www.sfa.admin.ch).

Utilisation de l'aide-mémoire dans le cadre de la formation à la conduite stratégique

Dans le cadre de son projet de formation «Digital Training FCS / DIGITRA», la Formation à la conduite stratégique applique les «Principes de conduite pendant, après et avant une crise» pour former de façon ciblée tant les directions des départements que les états-majors de conduite du Conseil fédéral et des départements.

L'aide-mémoire consacré à la conduite dans des situations de crise peut être consulté à l'adresse suivante:

www.sfa.admin.ch



© Chancellerie fédérale, 2003