

L'extension du domaine de la crise ? Les exercices de gestion de crise dans la gouvernance de la filière nucléaire française

Olivier Borraz, Elsa Gisquet

▶ **To cite this version:**

Olivier Borraz, Elsa Gisquet. L'extension du domaine de la crise ? Les exercices de gestion de crise dans la gouvernance de la filière nucléaire française. Critique Internationale, 2019, 4 (85), pp.43 - 61. 10.3917/crii.085.0043 . hal-02384226

HAL Id: hal-02384226

https://sciencespo.hal.science/hal-02384226

Submitted on 31 Mar 2022

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.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

L'extension du domaine de la crise ? Les exercices de gestion de crise dans la gouvernance de la filière nucléaire française

Olivier Borraz, Sciences Po, Centre de sociologie des organisations (CSO), CNRS, Paris, France

Elsa Gisquet, Laboratoire sciences humaines et sociales de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN)

In : *Critique internationale*, 2019/4 (N° 85), p. 43-61
DOI : 10.3917/crii.085.0043

Résumé : Comment l'organisation de la gestion de crise s'inscrit-elle dans la continuité du fonctionnement ordinaire des organisations concernées par l'éventualité d'une situation grave et potentiellement déstabilisatrice ? L'étude des exercices nationaux de gestion de crise dans la filière nucléaire civile française met au jour le processus de bureaucratisation de la gestion de crise à l'œuvre dans ces organisations et le phénomène de normalisation de la crise qui en résulte. Il s'avère notamment que les stratégies de mise à l'écart de « savoirs dérangeants » concourent à produire une vision ordonnée et pacifiée de la crise qui font de l'organisation de la gestion de crise une modalité de régulation supplémentaire dans des systèmes organisés complexes.

Les crises ont longtemps été conçues comme des événements singuliers, d'origine exogène, débordant, par leur ampleur ou l'effet de surprise, les cadres ordinaires de l'action bureaucratique[1]. Jusqu'au XX^e^ siècle, l'État y a fait face à l'aide de dispositifs de compensation[2], puis, dans un souci d'anticipation et de gestion**,** il s'est doté de plans, procédures, scénarios, simulations et dispositifs d'alerte, autant d'instruments qui n'ont cessé ensuite de s'étoffer et de s'étendre à tous types de crises, suivant une approche dite « *all hazards* »[3]. En incarnant la crise[4] comme catégorie générique (qui s'applique à des phénomènes aussi bien naturels qu'anthropiques), ces instruments ont participé à la constitution d'un nouveau champ d'intervention de l'État[5]. Les organisations qui composent celui-ci, outre leurs missions d'anticipation,

---

[1] Claude Gilbert, *Le pouvoir en situation extrême : catastrophes et politique*, Paris, L'Harmattan, 1992.

[2] Patrick S. Roberts, *Disasters and the American State: How Politicians, Bureaucrats, and the Public Prepare for the Unexpected*, Cambridge, Cambridge University Press, 2013 ; **Ted Steinberg,** ***Acts of God****: The Unnatural History of Natural Disaster in America*, Oxford, Oxford University Press, 2006.

[3] Andrew Lakoff, « Preparing for the Next Emergency », *Public Culture*, 19 (2), 2007, p. 247.

[4] Stephen J. Collier, « Enacting Catastrophe: Preparedness, Insurance, Budgetary Rationalization », *Economy and Society*, 37 (2), 2008, p. 224-250.

[5] Olivier Borraz, Lydie Cabane, « States of Crisis », dans Desmond King, Patrick Le Galès (**eds**), *Reconfiguring European States in Crisis*, Oxford, Oxford University Press, 2017, p. 394-412.

sont régulièrement amenées à gérer des situations de crise parfois « banales »[6], contribuant ainsi à une « routinisation des urgences »[7]. L'ensemble aboutit à une bureaucratisation de la gestion de crise, elle-même constitutive d'une normalisation de la crise.

Par bureaucratisation, nous désignons le processus par lequel la gestion de crise, constituée d'organisations, de règles et d'instruments ayant pour objet de gérer un événement exceptionnel, entre dans le fonctionnement ordinaire d'une organisation et en devient une activité récurrente, sinon routinière, régie par des procédures et des catégories générales et impersonnelles. La normalisation est le résultat de ce processus, qui conduit la crise comme événement exceptionnel à être pensée et gouvernée à l'aide de ces procédures et catégories ; et du même coup à perdre son caractère exceptionnel pour devenir une situation familière à laquelle se consacrent au quotidien tout un ensemble d'acteurs et d'organisations.

Or comment fait-on entrer un phénomène comme la crise, que la littérature associe à des effets de désectorisation[8], à la complexité qu'il génère[9] et à une perte de sens[10], dans les cadres d'action et catégories d'interprétation ordinaires des organisations ? Autrement dit, comment transforme-t-on ce qui s'apparente à maints égards à un problème « mal structuré » en un problème « bien structuré »[11] ?

Notre thèse est que la préparation à la gestion de crise se construit en cohérence avec des « ordres locaux »[12], entendus comme des systèmes d'action réunissant des acteurs individuels ou collectifs et dont l'objectif déclaré est de faire face à la crise. Ces « ordres locaux » s'inscrivent dans les rapports de dépendance et de pouvoir qui existent entre ces acteurs en dehors de la crise. Nous montrerons que les exercices nationaux de crise ne visent pas à se préparer à s'ajuster à des « conjonctures fluides »[13], des « désordres désorganisés »[14] ou des « épisodes cosmologiques »[15], mais à acquérir une gestion routinière des accidents[16]. Si une crise nourrit (et se nourrit) souvent de controverses et de conflits qui opposent différents acteurs et entités sur sa nature, son origine ou encore les responsabilités qui s'y rattachent,

---

[6] Ben Anderson, Peter Adey, « Affect and Security: Exercising Emergency in "UK Civil Contingencies" », *Environment and Planning D: Society and Space*, 29 (6), 2011, p. 1092-1109.

[7] Franck Fourès, « De l'urgentisation des routines à la routinisation des urgences : vieilles maladies, nouvelles crises, simples alertes », thèse de doctorat en sociologie, Paris, Institut d'études politiques, 2011.

[8] Michel Dobry, *Sociologie des crises politiques. La dynamique des mobilisations multisectorielles* (3e édition revue et augmentée d'une préface inédite), Paris, Presses de Sciences Po, 2009.

[9] C. Gilbert, *Le pouvoir en situation extrême : catastrophes et politique*, *op. cit*.

[10] Karl E. Weick, « The Collapse of Sensemaking in Organizations: The Mann Gulch Disaster », *Administrative Science Quarterly*, **38**, 1993, p. 628-652.

[11] Herbert A. Simon, « The Structure of Ill Structured Problems », *Artificial Intelligence*, 4 (3), 1973, p 181-201.

[12] Erhard Friedberg, *Le pouvoir et la règle*, Paris, **Le** Seuil, 1993.

[13] M. Dobry, *Sociologie des crises politiques. La dynamique des mobilisations multisectorielles*, *op. cit*.

[14] C. Gilbert, *Le pouvoir en situation extrême : catastrophes et politique*, *op. cit*.

[15] K. E. Weick, « The Collapse of Sensemaking in Organizations: The Mann Gulch Disaster », art. cité.

[16] B. Anderson, P. Adey, « Affect and Security: Exercising Emergency in "UK Civil Contingencies" », art. cité.

l'organisation de la gestion de crise propose d'y faire face en développant une représentation ordonnée, pacifiée et dépolitisée du phénomène.

Nous nous pencherons pour notre démonstration sur une famille d'instruments dédiés à la préparation à la gestion de crise, qui inclut des outils de planification et des exercices de simulation. Nous nous intéresserons plus particulièrement au cas d'un accident nucléaire en France qui, bien que particulier par son caractère rare et angoissant[17], présente des propriétés qui ont pu être observées dans d'autres domaines exposés à des risques majeurs[18]. En effet, après l'accident de Fukushima survenu au Japon en 2011, les autorités françaises ont élaboré un *Plan national de réponse à un accident nucléaire ou radiologique majeur*, publié en 2014, qui fait entrer les accidents nucléaires dans le régime commun de la gestion de crise en France, lequel relève du dispositif Orsec (Organisation de la réponse de sécurité civile). Il s'agit de retirer aux accidents nucléaires leurs attributs spécifiques pour en faire des situations d'urgence partageant les mêmes propriétés que les inondations, les attentats terroristes ou bien encore les émeutes. Parmi ces propriétés, les autorités insistent sur le caractère multisectoriel des crises « qui imposent une réaction globale et exigent une organisation cohérente »[19] ; c'est-à-dire la coordination entre elles d'un grand nombre d'organisations.

Par ailleurs, depuis le début de la décennie 1980, la filière nucléaire élabore et organise des plans de gestion ainsi que des exercices de crise dont l'objectif est de préparer les différents acteurs de la filière à l'éventualité d'un tel phénomène. Après l'accident de Three Mile Island (TMI) survenu aux États-Unis en 1979, il est en effet apparu nécessaire de concevoir des dispositifs adaptés à la gestion d'une situation qui avait été jugée jusque-là comme hautement improbable. Au fil du temps, et surtout après les accidents graves de Tchernobyl en 1986 et Fukushima en 2011, ou des incidents de moindre gravité (le Blayais en France en 1999), ces dispositifs ont contribué à faire entrer la gestion de crise dans le fonctionnement des différentes organisations, en offrant l'occasion de concevoir et de mettre à l'épreuve plusieurs plans et outils, ainsi que d'entraîner et former leurs membres.

Compte tenu du très faible nombre d'accidents survenus dans cette filière en France, l'expérience de la crise passe principalement, pour de très nombreux acteurs de la filière, par les exercices : l'entraînement a pour but d'apprendre à répondre de manière calme et réfléchie à différentes situations, à maîtriser les outils mis à disposition, à connaître les plans et procédures à appliquer. Certes, il peut arriver que ces enseignements soient mis en pratique lors d'incidents, mais c'est essentiellement à l'aune des exercices que se forge une représentation de la crise résultant d'un accident.

---

[17] Paul Slovic, *The Perception of Risk*, Londres, Routledge, 2016.

[18] Pour les inondations par exemple, voir Valérie November, Laurence Créton-Cazanave, *La gestion de crise à l'épreuve de l'exercice. EU SEQUANA*, Paris, La Documentation française, 2017.

[19] Directive générale interministérielle relative à la planification de défense et de sécurité nationale, n°320/SGDSN/PSE/PSN du 11 juin 2015, p. 3.

La préparation à la gestion de crise s'inscrit dans un ordre local dont l'histoire et les propriétés ont été bien décrites par Gabrielle Hecht[20]. Cet ordre réunit, autour d'une conception singulière de la filière nucléaire française, un ensemble d'organisations qui ont des missions d'exploitation ou de régulation et entretiennent entre elles des relations étroites. Elles ont notamment des échanges réguliers autour de la sûreté des installations nucléaires, qui sont caractérisés par d'importantes asymétries d'informations et de ressources, lesquelles sont constitutives de relations de pouvoir marquées par une très grande stabilité[21]. En raison de la sensibilité des enjeux de sûreté, elles sont attachées à la préservation de relations qui leur procurent des ressources dans les négociations. Une crise représente donc le risque de déstabiliser, non seulement ces relations mais plus largement la régulation de la filière nucléaire dans son ensemble.

Nous utilisons ce cas pour analyser la manière dont un événement potentiellement grave et déstabilisateur comme un accident nucléaire entre dans les cadres d'action et les catégories d'interprétation ordinaires des organisations de production ou de surveillance de la filière nucléaire. Nous montrerons tout d'abord que les exercices contribuent à une bureaucratisation de la gestion de crise en promouvant une vision ordonnée de la crise. Nous examinerons ensuite les épreuves de réalité auxquelles sont confrontés les participants aux exercices, c'est-à-dire les moments où le dispositif fictionnel se heurte à des événements ou des situations qui n'ont pas été inclus dans le scénario d'exercice et qui réintroduisent des éléments de complexité, de perte de sens et de désectorisation caractéristiques d'une situation de crise. Nous verrons que, loin de remettre en cause les dispositifs existants, ces épreuves tendent à les conforter. Des travaux ont mis en évidence les différentes stratégies déployées par ces organisations pour protéger les pratiques ou savoir-faire établis des « savoirs dérangeants »[22]. Les informations susceptibles de remettre en cause ces pratiques peuvent être maintenues dans la confidentialité ou au contraire médiatisées pour créer des points de divergences ou de désaccords entre acteurs, décrédibiliser ainsi la nécessité d'un changement[23]. Nous suggérons une autre voie visant à faire face à de potentielles sources de perturbations : la bureaucratisation. En proposant une vision ordonnée de la crise, celle-ci domestique les sources de perturbations relevant de jeux organisationnels ou inter-organisationnels à l'aide de règles, procédures et catégories.

Pour mener à bien notre étude, nous avons observé, entre juin 2014 et octobre 2018, sept exercices nationaux. Ces observations étaient souvent simultanées dans la mesure où nous étions admis dans différentes cellules (exploitant, autorité de sûreté, Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN), préfecture) pour suivre un même exercice. Nous participions en tant qu'observateurs, ce qui impliquait de notre part une certaine discrétion et le respect de règles de confidentialité. Nous prenions des notes sur tous

[20] Gabrielle Hecht, *The Radiance of France: Nuclear Power and National Identity after World War II*, **Cambridge, Londres,** The MIT Press, 1998.

[21] Michel Crozier, Erhard Friedberg, *L'acteur et le système : les contraintes de l'action collective*, Paris, Le Seuil, 1977.

[22] Steve Rayner, « Uncomfortable Knowledge: The Social Construction of Ignorance in Science and Environmental Policy Discourses », *Economy and Society*, 41 (1), 2012, p. 107-25.

[23] Carol A. Heimer, « Inert Facts and the Illusion of Knowledge: Strategic Uses of Ignorance in HIV Clinics », *Economy and Society*, 41 (1), 2012, p. 17-41.

les échanges qui se déroulaient devant nous, circulions dans les salles pour y observer le travail plus précis des participants, par exemple autour des enjeux de communication, de mesures de radioactivité ou d'assurances.

Lors de moments plus tranquilles, nous avions la possibilité de poser des questions aux participants pour mieux comprendre le sens de telle remarque formulée lors d'un échange, le fonctionnement d'un outil, ou leur rôle dans la gestion de crise. Ces observations ont été complétées par des entretiens avec divers acteurs de la filière : régulateurs comme l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) et son support technique l'IRSN ; exploitants comme EDF (Électricité de France) et Orano (ex-AREVA) ; le Secrétariat général à la défense et la sécurité nationale (SGDSN) placé auprès du Premier ministre et en charge d'organiser les exercices ; et la Mission d'appui aux risques nucléaires (MARN), rattachée à la Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises du ministère de l'Intérieur et en charge d'accompagner les préfets dans la préparation à la gestion d'une crise nucléaire. Ces entretiens nous ont permis de mieux appréhender tout le travail réalisé en amont et en aval des exercices. Enfin, nous avons procédé à des analyses documentaires de plans, doctrines, dossiers de retours d'expériences d'exercices et d'incidents réels[24].

Des exercices vecteurs de normalisation

Quelques éléments de contexte sont nécessaires pour comprendre les processus d'organisation des exercices de crise et la manière dont ceux-ci conduisent à préserver une vision ordonnée de la crise. La participation à un exercice nucléaire constitue une obligation légale à laquelle doivent se soumettre les préfectures et les exploitants d'installations nucléaires, *a minima* tous les 3 ans (art. R 741-32 et R 741-18 du Code de la sécurité intérieure). Ces exercices – qui sont nationaux dans la mesure où ils relèvent d'une planification nationale – mobilisent des participants réunis dans des cellules de crise chez le régulateur (ASN), son support technique (IRSN), le siège et le site de l'exploitant (EDF, Orano ou Commissariat à l'Energie Atomique suivant le cas), et la préfecture de département. Ils consistent généralement à simuler un accident survenant soit dans une « installation nucléaire de base » – par exemple une centrale nucléaire de production d'électricité –, soit lors d'un transport de matières radioactives, et peuvent parfois conduire à déployer sur le terrain des équipes chargées de mesurer la radioactivité, ainsi que, plus rarement, à mettre à l'abri ou à évacuer des populations, par exemple une école. Pour la préfecture, ils sont l'occasion de tester son plan particulier d'intervention (PPI), lequel précise les premières actions de protection de la population à mettre en œuvre en cas d'accident nucléaire, les missions des différents services concernés, les schémas de diffusion d'alerte et les moyens humains et matériels engagés. Pour l'exploitant, ils sont l'occasion de tester son plan d'urgence interne (PUI) qui organise la gestion des opérations sur site, et de participer à la mise en œuvre du plan particulier d'intervention de la préfecture.

[24] Les données présentées ici sont issues d'un programme de recherche intitulé Agoras (Amélioration de la gouvernance des organisations et des réseaux d'acteurs pour la sûreté nucléaire), financé par l'ANR dans le cadre des *Investissements d'avenir* pour la période 2014-2019. Agoras réunit l'École des Mines de Nantes, l'École des Mines de Paris, Sciences Po Paris, Orano et l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN).

La liste annuelle des exercices est discutée lors d'une réunion entre les pouvoirs publics, les autorités de régulation et les exploitants nucléaires. Elle est ensuite publiée sous la forme d'une circulaire – plus récemment une instruction – interministérielle qui rappelle les objectifs de l'État dans l'organisation des exercices, tire les leçons des exercices précédents, fournit les objectifs pour l'année à venir et définit une liste de sites avec un calendrier. Le document est accompagné d'un guide de 23 pages pour la préparation et l'évaluation des exercices. Au-delà de ces aspects réglementaires, la bureaucratisation de la gestion de crise peut s'observer à deux moments : dans l'organisation d'un exercice, puis lors de son déroulement.

La procéduralisation des exercices

Un protocole très précis encadre l'organisation d'un exercice. Environ sept mois avant, une réunion de pré-lancement a lieu au cours de laquelle le préfet est informé de tous les aspects et objectifs possibles de l'exercice. Un mois plus tard se tient la réunion de lancement avec le préfet et les représentants des différentes organisations impliquées. C'est le moment où est défini le « cahier des charges pour l'élaboration du scénario technique ». Différents paramètres sont discutés : le type d'exercice (protection civile ou sûreté nucléaire) ; la plage horaire ; les participants (exploitants, pouvoirs publics) ; les objectifs de l'exercice (les plans et dispositifs que l'on entend tester) ; la cinétique de l'accident (rapide, lente, indifférente) ; le retour ou non à une situation maîtrisée de l'installation en fin d'exercice ; les conditions météorologiques (réelles ou fictives) ; la pression médiatique simulée (nationale, locale, aucune) et les actions de protection civile envisagées. Sur cette base, les scénaristes – des ingénieurs travaillant pour le compte de l'IRSN ou d'un exploitant – élaborent un scénario : le plus souvent, un élément déclencheur conduit à un enchaînement de situations qui débouche sur un accident. En parallèle, des groupes de travail affinent certains éléments techniques. Enfin, une réunion d'information publique est organisée pour présenter le cahier des charges de l'exercice aux associations, médias, commissions locales d'information (CLI), élus et services d'intervention.

En raison des nombreux paramètres définis dans le cahier des charges et de la volonté de faire jouer tous les participants dans un temps relativement limité (un exercice dure en général 8 heures), l'écriture des scénarios est fortement contrainte. Le choix de la situation à simuler est d'abord orienté par celui des plans et dispositifs à tester. Le déroulement technique de l'accident doit également faire l'objet d'un consensus, notamment entre les scénaristes de l'IRSN et de l'exploitant. Ainsi, jusqu'à ce qu'il se produise à Fukushima, jamais aucun accident dans une piscine de refroidissement du combustible usagé n'avait été inclus dans un scénario, parce qu'une telle situation était jugée improbable par l'ensemble des experts. Il est vrai que la temporalité longue de cet accident est difficilement compatible avec la temporalité courte d'un exercice. Les scénaristes évoquent également l'existence de tabous, autrement dit de situations que l'on ne doit pas introduire dans un scénario : par exemple, un trou dans l'enceinte d'une centrale ou une erreur humaine. Enfin, les perturbations organisationnelles, même si elles ne manquent pas de se produire d'elles-mêmes au fil d'un exercice, ne sont jamais envisagées, qu'elles relèvent de défaillances individuelles, de dysfonctionnements organisationnels ou encore de problèmes de communication. De même, la « pression sociétale » n'est pratiquement jamais jouée, sinon de temps à autre sous la forme d'une pression médiatique simulée. Plus généralement, les scénaristes disposent de peu de liberté pour concevoir

des situations permettant de jouer simultanément des problèmes techniques, organisationnels et « sociétaux » complexes[25].

Il résulte de ces contraintes institutionnelles, techniques, politiques ou encore temporelles, une structuration relativement répétitive des exercices. Ainsi, pour la plupart des exercices sur les réacteurs de puissance, nous avons observé que, après un événement déclencheur qui intervient le matin en tout début d'exercice, la perte d'une partie des circuits de refroidissement est attendue en cours de matinée. Les opérateurs repèrent alors le problème sur le simulateur (une installation qui reproduit fidèlement la salle de commande d'un réacteur de puissance) et appliquent les actions attendues. L'alerte est donnée suivant un référentiel bien établi qui définit les différentes organisations à prévenir, et l'exploitant déclenche son plan d'urgence interne. Au sein des cellules de crise de l'exploitant et de l'IRSN, les participants collectent des données pour établir un diagnostic. L'Autorité de sûreté nucléaire met alors en place les premiers échanges avec la préfecture qui, de son côté, active son Centre opérationnel départemental (COD) pour être prête à déclencher son plan particulier d'intervention. Des « points audio » (conférences téléphoniques) sont réalisés à échéances régulières, entre l'exploitant, l'IRSN, l'ASN, mais aussi avec la préfecture de manière à échanger des informations, obtenir les données complémentaires sur l'événement qui se déroule à distance pour procéder aux modélisations, et débattre des diagnostic et pronostic de la situation.

Vers l'heure du déjeuner, d'autres pannes surviennent – souvent la perte du second circuit de refroidissement lorsqu'il s'agit d'un réacteur de puissance –, ce qui conduit à la perspective de rejets radioactifs dans l'atmosphère, avec parfois une fusion du cœur. L'exercice change alors de nature. Désormais, c'est le préfet qui est au cœur du jeu. Il lui appartient de déclencher le plan particulier d'intervention, sur la base des recommandations de l'ASN, elles-mêmes nourries par les évaluations de l'IRSN et de l'exploitant, et de prendre des décisions d'évacuation ou de mise à l'abri des populations, ainsi que d'interdiction ou de limitation de la consommation et de la commercialisation de denrées alimentaires. Dès lors, l'exercice se recentre sur les interactions entre experts nucléaires et représentants de la préfecture. Un peu plus tard dans l'après-midi, une partie des circuits de refroidissement est recouvrée. Cela permet à la situation d'être considérée sous contrôle en fin d'exercice vers 17 heures.

Le scénario prévoit que la séquence accidentelle conduise à une menace ou catastrophe d'ampleur qui, dans tous les cas de figure, ne pourra pas être évitée. L'objectif n'est pas de s'exercer à empêcher une crise qui menace de survenir, mais de s'entraîner à gérer une crise qu'on sait inévitable, en appliquant les bonnes procédures, en faisant des diagnostics pertinents, en s'assurant le soutien des autres acteurs, en communiquant correctement. L'idée est que, face à l'imprévu et à l'impensable, des routines bureaucratiques contribueront à réduire la complexité du problème. Les relations qu'entretiennent les participants dans les cellules de crise reproduisent les structures hiérarchiques et de pouvoir à l'œuvre dans la vie ordinaire des organisations. Au sein des structures de la filière nucléaire, ces relations s'organisent

[25] Gisquet, E. and O. Borraz (2020). "Simuler une crise : La construction de la réalité dans les exercices d'accident nucléaire." Sociologie 11(4): 385-398

notamment autour des ingénieurs qui connaissent le mieux les installations et les phénomènes physico-chimiques associés aux accidents. Ces derniers possèdent une expertise sur le fonctionnement des réacteurs qui leur procure des ressources importantes vis-à-vis des autres acteurs pour déterminer, lors de l'exercice, la nature, l'évolution et les conséquences de l'accident. Leur position centrale durant l'exercice est ainsi le reflet de la position qu'ils occupent par ailleurs dans les organisations de production ou de surveillance nucléaires. À aucun moment durant l'exercice il n'est prévu, ou envisagé comme possible, pour les participants de remettre en cause ces positions de pouvoir en cas, par exemple, de défaillance individuelle d'un responsable de la crise.

Le cadre de l'exercice doit également éviter de placer les participants dans des situations qui les conduiraient à sortir de leur rôle et à remettre en cause les hiérarchies (inter) organisationnelles. C'est vrai notamment des relations entre l'ASN et l'IRSN, entre les entités locales et les unités nationales de l'exploitant, entre les exploitants et les autorités de régulation, ou bien encore entre ces différentes organisations et les pouvoirs publics.

Enfin, l'exercice intègre les relations qu'entretiennent quotidiennement un certain nombre d'organisations. C'est le cas notamment des échanges réguliers qui se tiennent entre exploitants et régulateurs autour de la sûreté des installations. L'exercice ne doit pas perturber ces échanges techniques, que ce soit en introduisant dans le scénario des éléments qui mettraient l'exploitant en difficulté, par exemple un problème relevé lors d'une inspection conduite par l'ASN ou une visite de l'IRSN dans une installation ; ou en jouant des situations qui font l'objet de discussions en cours, comme le montre cet extrait d'observation au cours de laquelle **l**e scénariste hésite dans l'écriture du scénario entre une fermeture de la vanne ou une injection d'eau dans le réacteur pour le refroidir, pour retrouver un fonctionnement normal en fin d'exercice : « Là normalement, il y a un débat. Est-ce qu'il faut remettre de l'eau tout de suite, mais au risque de ne pas en mettre suffisamment, de provoquer un dégagement d'hydrogène et donc de provoquer une explosion ou bien j'attends d'avoir un apport d'eau suffisant, mais cela m'oblige à attendre. Il y a un débat là-dessus entre l'IRSN et l'exploitant, mais je crois qu'on ne va pas s'attarder sur ce point [sourire], l'exercice n'est pas le lieu [adéquat] ». Le scénariste décide de simuler un débit d'eau suffisant pour que le problème ne se présente pas aux participants.

Ces observations suggèrent donc que les exercices s'inscrivent dans un « ordre local »[26]. La conception des exercices dépend des discussions, négociations et échanges qui se tiennent entre les participants dans d'autres circonstances. Ils doivent permettre aux participants de s'entraîner à reproduire les lignes hiérarchiques et voies officielles de communication et de respecter les rapports de pouvoir prévus dans les règles d'organisation de la gestion de crise. Ils ne doivent pas déstabiliser un système de régulation qui définit les positions qu'occupent les différentes organisations.

[26] E. Friedberg, *Le pouvoir et la règle*, *op. cit.*

UNE ACTIVITE NORMEE

Au sein des cellules de crise chez l'exploitant, à l'IRSN, à l'ASN, ainsi qu'en préfecture, l'activité des participants est encadrée par un nombre important de règles, procédures et guides de pratiques. Cela s'observe dès le début d'un exercice lorsque les différents participants entrent dans le centre de crise et s'installent à leur poste. Le responsable de la cellule de crise leur fournit des informations initiales, généralement limitées, sur l'accident et les participants commencent à remplir des documents sur leur ordinateur, à envoyer des courriels, à passer des appels téléphoniqu**es.** Dans la cellule de crise de l'IRSN, par exemple, les participants doivent appliquer la méthode dite des « 3D-3P » qui consiste en un diagnostic des trois barrières de protection de l'installation (3D) et un pronostic de l'évolution de la situation concernant ces trois barrières (3P). Des Fiches accidents types (FAT) guident les calculs de modélisation qui servent de base aux prises de décision de protection des populations en préfecture. Les exercices fonctionnent comme des outils de socialisation, où les nouvelles recrues apprennent le langage de la crise, son organisation, ses instruments, mais aussi des savoir-faire. La dimension normée de leurs tâches sert également à canaliser leurs émotions, elle fournit des points de référence en offrant un cadre familier, permettant ainsi de réduire le stress ressenti par les participants, en particulier pendant les premières heures d'une crise.

L'exercice lui-même repose sur une quantité importante d'écrits : les participants remplissent des formulaires, alimentent une main courante, préparent des communiqués de presse, rédigent des rapports, dessinent des cartes... Loin de l'image d'une cellule de crise dans laquelle règnerait un certain chaos reflétant la difficulté pour les participants de prendre la mesure de la crise qui se joue devant eux, l'ambiance est souvent calme, ponctuée de moments au cours desquels le responsable de la salle de crise établit un point d'information, chacun partageant alors ses données, avant que des décisions soient prises et que chacun retourne à son travail.

Pendant toute la durée de l'exercice, les participants laissent de multiples traces écrites de leurs actions et décisions qui, en fin d'exercice, sont collectées par les évaluateurs. Outre le fait que cette production écrite contribue à instaurer un fonctionnement familier pour ces participants, l'objectif est de laisser une mémoire de la gestion de crise qui pourra, d'une part, être transmise aux équipes de relève, d'autre part, être mobilisée plus tard à des fins de reconstitution et de traçabilité des décisions. Les exercices contribuent par là même à mettre en place des rituels[27] qui, d'une certaine manière, « cherchent à répondre à l'incertitude, au décor et à la crise annoncée en proposant une remise en ordre du monde grâce à des espaces et des rôles »[28].

[27] Albert Piette, « Pour une anthropologie comparée des rituels contemporains. Rencontre avec des "batesoniens" ». *Terrain. Anthropologie & sciences humaines*, 29, 1997, p. 139-150.

[28] Sandrine Revet, *Les coulisses du monde des catastrophes « naturelles »*, Paris, Éditions de la Maison des sciences de l'homme, 2018, p. 177.

L'organisation puis le déroulement des exercices impliquent par conséquent une quantité substantielle de réunions et de productions écrites, dont l'organisation et l'élaboration sont soigneusement encadrées. Ils revêtent toutes les caractéristiques d'une activité bureaucratique, ce qui contribue à rendre les exercices familiers aux différents participants et ainsi à normaliser la crise elle-même. L'accident simulé entre dans des catégories de pensée et d'action qui en font un « problème bien structuré »[29]. Cependant, le déroulement de l'exercice n'est pas pour autant dénué de toute incertitude ni surprise.

LES EPREUVES DE REALITE

Si l'organisation, puis le déroulement des exercices proposent une vision simplifiée et ordonnée de la crise, cet ordonnancement est régulièrement mis à l'épreuve. Des pannes techniques, des problèmes de communication, des comportements ou événements imprévus viennent perturber le déroulement de l'exercice et inciter les participants soit à s'adapter, soit à réfléchir à ce qu'ils feraient s'il s'agissait d'une situation réelle, soit encore, mais plus rarement, à remettre en cause le cadre de l'exercice. Ces moments sont importants car ils permettent aux participants de faire preuve de réflexivité sur les règles qu'ils appliquent et sur leurs propres pratiques. Ils sont donc sources de savoirs, mais de savoirs « dérangeants »[30], dans la mesure où ils sont susceptibles de remettre en cause le cadre formalisé et familier de la gestion de crise. Le processus de bureaucratisation conduit ainsi soit à des sorties de rôle des participants, soit à une domestication des sources de perturbation de manière à préserver une vision ordonnée de la crise.

Les sorties de rôles

Dans le cadre de ces exercices, il arrive que les participants soient amenés à s'interroger sur les limites entre la fiction et la réalité. Ces « sorties de rôle » constituent des moments intéressants car les participants, en faisant la différence entre fiction et réalité, maintiennent intact le dispositif de gestion de crise tout en suggérant des modalités d'ajustement à ce que requerrait une situation réelle dans laquelle ils se projettent. Ainsi les participants expriment-ils régulièrement, par des remarques souvent teintées d'humour, le fait qu'ils ont bien conscience de participer à un jeu, et qu'il s'agit d'une situation très différente de ce que pourrait être une crise réelle. Lors d'un exercice national en 2015, par exemple, l'un des participants de la cellule de crise de l'ASN a indiqué que, s'il s'était agi d'un accident réel, cela ferait déjà bien longtemps que les représentants locaux de l'ASN sur le site auraient été évacués de la centrale dont le cœur était entré en fusion. Tout le monde a souri.

[29] H. A. Simon, « The Structure of Ill Structured Problems », art. cité.

[30] S. Rayner, « Uncomfortable Knowledge: The Social Construction of Ignorance in Science and Environmental Policy Discourses », art. cité.

Cela peut conduire parfois à des formes d'agacement, lorsque le directeur de la cellule de crise de l'IRSN doit envoyer une équipe sur le terrain pour procéder à des mesures alors que les critères formellement requis ne sont pas réunis :

- *On grée [active] la cellule mobile ou pas ?*
- *Oui, on va le faire. Mais bon, c'est vraiment pour les besoins de l'exercice, parce que je n'ai toujours pas compris pourquoi ils ont déclenché le PUI radiologique chez l'exploitant »*

(Observation IRSN exercice national en 2016).

Les participants peuvent également souligner que l'exercice simplifie une situation qui, dans la réalité, serait bien plus complexe : « Ils demandent d'évacuer la ville de D. C'est facile à prendre comme décision en exercice, mais dans la vraie vie, ce serait autre chose » (Observation ASN exercice national en 2017). Ou qu'en cas de crise réelle, les voies officielles ne seraient pas forcément respectées : « *En exercice, on n'entre pas directement en contact avec le préfet et les pouvoirs publics, ça passe officiellement par l'ASN. Mais en réalité on serait très rapidement consulté directement* » (Participant IRSN en marge d'un exercice national en 2015). Lorsqu'un écart à la règle se produit durant un exercice, il donne lieu à un rappel à l'ordre, comme dans ce cas où un représentant IRSN a pris la parole lors d'une audioconférence : « *Normalement au point audio il n'y a pas de prise de parole de l'IRSN. Enfin je dis ça… c'est en théorie, mais enfin…* » (Représentant ASN en conférence audio lors d'un exercice national en 2016).

Le risque est grand en effet que ces adaptations et ajustements conduisent à une « normalisation de la déviance »[31], au sens d'une dérive des pratiques et des usages considérés comme normaux et acceptés comme tels et qui, en s'éloignant des procédures officielles, prépare le terrain à une erreur grave : *« Si on commence à jouer comme dans la vraie vie des bypass de communications, ça pourrait devenir un usage, on pourrait se dire : "C'est ça la nouvelle règle". À partir de là, les gens construisent tout seuls ce qu'ils retiennent de l'exercice. Quand ça ne pose pas de problème, ça valide le modèle, ça valide le fonctionnement et on s'en rend compte longtemps après que ça a glissé* » (Entretien cadre IRSN).

Il arrive aussi qu'en cours d'exercice les participants se demandent au sujet d'événements qui surviennent s'il s'agit d'un « biais d'exercice » ou d'une panne réelle. Ainsi, dans plusieurs exercices que nous avons observés, les balises fixes autour de la centrale étaient régulièrement en panne et ne pouvaient pas envoyer de mesures de la radioactivité à l'exploitant et à l'IRSN : « Mais là, aujourd'hui, ils ont chargé le scénario, c'est pas possible ?! Le fait que le KIT ne fonctionne pas correctement, le fait que l'ASN au niveau local ne puisse pas rentrer sur le site, le plantage de CRITER [la base de données des mesures de radioactivité de l'IRSN]. Tout ça, c'est sûr, ça faisait partie du scénario ! Non, vous ne croyez pas ? » (Observation ASN exercice 2015). Enfin, il arrive qu'un événement réel se produise – incendie dans la salle du simulateur, panne électrique ou évacuation d'un camp de Roms dans une commune du département où se

[31] Diane Vaughan, *The Challenger Launch Decision: Risky Technology, Culture, and Deviance at NASA*, Chicago, University of Chicago Press, 1997.

déroule l'exercice – qui conduit les participants à sortir, momentanément, de l'exercice, voire à le suspendre si l'incident est sérieux.

Ces évènements peuvent conduire les participants à procéder à des ajustements afin que le jeu puisse se poursuivre. Ainsi, le fait que les balises ne fonctionnent pas oblige les experts à travailler à partir de données de moindre qualité. Il leur faut plus de temps pour formuler de nouvelles hypothèses afin de procéder aux calculs de dispersion et de modélisation. Or l'ASN s'impatiente car elle doit remettre son avis au préfet. L'urgence conjuguée à un manque de données suffisantes et fiables conduit donc chacune des deux organisations à improviser. Le responsable de la cellule de crise IRSN demande à son expert de formuler des hypothèses de calcul : « Ok fais-moi quand même un panache, le doigt mouillé… Évite quand même de trouver 100mSv, parce que sinon on est dans la m... À 2 km de la centrale la distribution d'iode se fait par sms, au-delà il faut aller voir les gens sur le terrain » (Observation IRSN exercice national en 2015). Sans attendre les données de l'IRSN, les participants dans la salle de crise de l'ASN dessinent de leur côté de manière approximative la direction du panache de particules radioactives en fonction du vent puis l'envoient à la préfecture pour recommander des mesures de protection des populations vivant sous le vent.

De telles situations, comme les formes de réflexivité mentionnées plus haut, donnent rarement lieu à des enseignements ou à une modification des règles qui permettraient de les faire entrer dans les procédures de gestion de crise. Des aléas et perturbations organisationnelles ne manquent pas de se produire dans les exercices, mais les actions de correction qui pourraient permettre une adaptation ne sont pas capitalisées. C'est le cadre procédural qui dicte les conduites, comme l'illustre le processus de retour d'expérience. À la fin de l'exercice, une première évaluation « à chaud » est réalisée au sein de chaque cellule de crise. Elle est suivie de réunions de bilans dans les différentes organisations participantes, qui donnent lieu à la production d'un rapport écrit, lequel est envoyé et discuté lors d'une réunion « à froid » organisée par l'ASN quelques mois après l'exercice. Cette réunion donne lieu à son tour à la production d'un rapport officiel de l'exercice.

L'observation des exercices de crise, puis leurs confrontations avec les rapports de retour d'expérience révèlent que ces derniers se concentrent le plus souvent sur les outils utilisés (logiciels, logistique…) plutôt que sur la manière de les utiliser. Des tensions sont parfois évoquées, sans donner lieu pour autant à des mesures correctrices. À titre d'exemple, dans le rapport officiel d'un exercice national conduit en 2013, plusieurs problèmes sont pointés. Techniques, tout d'abord : le kit KPS ne fonctionne pas, l'IRSN n'a pas accès aux données et ne peut donc se baser que sur les « messages quart d'heure », qui sont pauvres en informations ; les balises fixes ne fonctionnent pas, il n'y a donc pas de remontée sur CRITER. De communication, ensuite : la préfecture juge certaines audioconférences trop techniques « *et souhaiterait disposer d'éléments simples lui permettant de comprendre la situation technique* ». Relationnels, enfin, entre l'opérateur et l'ASN : l'exploitant indique que le représentant de la division ASN sur site n'a pas une mission d'inspecteur au moment de la crise parce qu'il risquerait alors de perturber la gestion de crise.

L'ASN rappelle qu'une des missions de son représentant sur site, en situation d'urgence, est de s'assurer du bien-fondé des mesures prises par l'exploitant et d'en contrôler la mise en œuvre.

Dans un autre compte rendu de l'ASN, toujours sur un exercice conduit en 2013, des problèmes de remontée d'information sont soulignés, IRSN et ASN n'ayant reçu aucune donnée de la part de l'entreprise locale dans laquelle se déroulait l'exercice (elle-même filiale d'un grand groupe). Cela tient notamment au fait que l'entreprise a peu utilisé la « partie opérationnelle de son PUI, considérant que ses équipiers de crise étaient suffisamment expérimentés ». Elle s'est focalisée sur la prise en charge des blessés et la reconstitution de la barrière de confinement. Il a fallu que l'exploitant au niveau national intervienne pour « fluidifier les échanges ». L'ASN en conclut que la formation et l'entraînement des personnels de l'entreprise sont insuffisants, notamment par rapport aux fiches réflexes, aux messages, plan d'urgence interne et aux annuaires.

Dans tous les cas, les comptes rendus d'exercice ne remettent jamais en cause le dispositif de gestion de crise dans sa forme existante. Celui-ci est présenté comme mis à mal en raison de contraintes extérieures fortuites ou des limites de la simulation. En somme, le retour d'expérience fonctionne comme une boucle de renforcement de la bureaucratisation.

*

Les exercices offrent donc l'occasion aux participants d'imaginer ce qu'ils feraient « dans la vraie vie », pour reprendre une expression consacrée et récurrente. S'ils ne le font pas durant l'exercice, c'est parce que la fiction les engage en sollicitant leurs capacités à faire semblant et à imaginer[32]. Mais les remarques sur ce qu'ils feraient s'il s'agissait d'une crise réelle témoignent de leurs capacités réflexives. Se développe et se nourrit ainsi un découplage entre les procédures appliquées par les participants, les savoir-faire qu'ils finissent par acquérir et la perception qu'une crise de toutes façons déborderait ces cadres prévues. Alors même que les outils et procédures disponibles rassurent les acteurs, ce découplage nourrit un fatalisme face à la crise : « On sait très bien que si un tel événement se produisait, rien ne se passerait comme prévu, on serait tous débordés, mais au moins, là, on a les bases » (Participant Exercice IRSN).

La gouvernance de la gestion de crise

Le second type d'épreuves de réalité concerne les moments d'interface entre les organisations. L'une des épreuves les plus significatives est le moment où des éléments radioactifs sont, ou vont prochainement être, rejetés dans l'environnement. L'exercice sort alors du seul cadre de la gestion accidentelle dans le périmètre de l'installation pour entrer dans celui de la sécurité civile ou, pour reprendre le langage des acteurs de la filière nucléaire, passe du régime de la sûreté à celui de la sécurité. Lors de ce passage à la

[32] S. Rayner, « Uncomfortable Knowledge: The Social Construction of Ignorance in Science and Environmental Policy Discourses », art. cité.

gestion des retombées radioactives, qui a généralement lieu après le déjeuner, les échanges s'organisent prioritairement autour du préfet.

Ce moment constitue une épreuve de réalité qui donne régulièrement lieu à des tensions entre experts nucléaires et représentants de la préfecture. Ces tensions portent notamment sur les évaluations du risque produites par les experts nucléaires, mais elles renvoient plus fondamentalement à deux manières différentes de concevoir la crise entre la sûreté nucléaire et la sécurité civile. Or c'est bien le propre des crises « réelles » que de se nourrir des désaccords entre les différentes organisations concernées sur leur nature, leur évolution et les mesures à prendre. C'est ainsi qu'avant de soumettre une carte des « périmètres de danger » à l'ASN et à la préfecture, les experts de l'IRSN doivent estimer le « terme source » (la quantité de produits radioactifs qui est rejetée dans l'environnement ou qui est susceptible d'être rejetée compte tenu de l'état de l'installation). L'exploitant et l'IRSN doivent alors confronter leurs hypothèses et les ajuster au regard des données dont chacun dispose, en s'aidant des Fiches accidents types. Ce travail peut prendre du temps, un temps parfois difficilement compatible avec la temporalité de l'urgence de la situation localement, mais il fait partie des objectifs de l'exercice car il s'agit de s'assurer de la robustesse des modélisations produites. Cependant, de son côté – mais très à distance physiquement – la préfecture s'impatiente et ne s'explique pas le délai de réponse. Et quand les premiers résultats de modélisation sont disponibles, elle n'est pas nécessairement soulagée dans sa prise de décision à cause de ses difficultés à comprendre les périmètres de danger et à les traduire spatialement :

- *Préfecture : Ce que j'entends m'inquiète un peu, pourquoi 3 km alors ?*
- *ASN : la recommandation IRSN est basée sur une FAT qui prévoit 3 km.*
- *Préfecture : ça va être difficile, parce qu'au-delà de 2 km, on n'a plus d'alarme. Donc quel est le délai ? Parce que là, qui fait le relais en dehors de cette zone ? Les médias ? Sirènes ? On ne peut pas envoyer les pompiers dans une zone contaminée !*

  (Observation exercice national en préfecture 2016)

C'est surtout autour de la traduction des niveaux de radioactivité modélisés par les experts en messages clairs de danger pour les populations exposées que se cristallisent les tensions. Ainsi, lors d'un exercice, un expert évoque des seuils au-delà desquels il existerait une probabilité accrue de 5 % de développer un cancer dans les quarante prochaines années, ce que les préfets ont du mal à appréhender. En effet, ils fonctionnent sur un mode binaire dangereux/pas dangereux pour déterminer les zones d'évacuation ou de mise à l'abri, et non sur des calculs de risque sur une échelle de temps long. Les préfets peuvent alors être agacés par la technicité des experts nucléaires et leur difficulté à indiquer clairement s'il existe un danger ou non pour la santé de la population : « Vous me dites, c'est immédiat, faut faire vite et en même temps, vous me dites que ce qui compte c'est le cumulé, mais on n'est pas dans le cumulé là ! Nous en local, on a du mal à comprendre et surtout à retraduire en langage acceptable par le public » (Préfet en audioconférence, exercice national 2015).

D'autant que les services de l'État sont préoccupés par la couverture médiatique de la crise et les risques de désordre qu'ils encourent[33] *: « Ce qu'il nous faut, c'est des éléments de langage pour qu'on puisse faire comprendre ça à la population. "Vous n'êtes pas en danger. Par contre, vous ne mangez pas les produits du jardin". (…) Oui, il me faut vraiment des éléments de langage là-dessus. Moi, surtout face à des… des antis se disant sachant… Faut que je puisse répondre, c'est important » (*Préfet en audioconférence, exercice national 2015). Les experts nucléaires s'efforcent alors de traduire leurs analyses en données compréhensibles par le préfet. Ils évoquent par exemple le fait que les doses d'irradiation reçues par la population sont comparables à un scanner, ce qui suscite le soulagement d'un directeur de cabinet de préfet :

> *« Ce n'est pas monstrueux quand même » (Observation exercice national 2016). Il n'en demeure pas moins qu'il existe un hiatus entre les préfets, généralistes de la gestion de crise sur le territoire, et les experts du nucléaire, dont les modèles et référentiels de risques sont propres à cette filière et difficilement transposables dans le champ de la sécurité civile : « Il faut faire sortir les experts du nucléaire de leur rôle d'experts, ils doivent pouvoir faire un point en une heure. Ça va plus vite. Il faut aider les préfets à comparer les risques pour prendre des décisions » (Entretien SGDSN).*

Ces tensions peuvent se résorber avec l'intervention des représentants de la Mission d'appui aux risques nucléaires, qui relève du ministère de l'Intérieur. Ceux-ci sont présents durant l'exercice en tant que facilitateurs, mais n'occupent aucune fonction officielle dans le dispositif de gestion de crise. Ils vont insister auprès des experts nucléaires présents au Centre opérationnel départemental pour qu'ils produisent des messages clairs et consensuels ; tout en traduisant en parallèle ces messages pour le préfet afin qu'il puisse les ajuster aux critères et paramètres contenus dans les Plans particuliers d'intervention. Ils auront déjà préalablement expliqué la veille au préfet les attendus de l'exercice et veillé depuis la réunion de pré-lancement à ce que l'exercice serve à sensibiliser le préfet aux particularités d'un accident nucléaire (notamment à tout ce qui tourne autour des mesures de risque radiologique, mais également aux différents acteurs de la filière). Autrement dit, l'épreuve de réalité est résorbée grâce à l'intervention d'une tierce partie qui relève du dispositif d'exercice et évi**te** que les tensions conduisent à une remise en cause de l'exercice.

En 2016, la Mission d'appui aux risques nucléaires a été à l'origine d'une nouvelle obligation pour les préfectures qui consiste à prévoir une réponse « évacuation immédiate » sur un périmètre prédéterminé de 5 km autour des centres nucléaires de production d'électricité, dès lors qu'un accident est déclaré[34]. Cela permet de couper court aux incompréhensions, et aux discussions parfois tendues qui les accompagnent en tout début d'après-midi, lorsqu'il s'agit de déclencher le plan particulier d'intervention ; les discussions entre experts et autorités sont de ce fait reportées à plus tard dans la journée, lorsqu'il faudra envisager des décisions d'évacuation ou de protection supplémentaires.

Enfin, la difficulté de jouer conjointement le processus de définition des mesures de protection des populations et le processus de mise en œuvre de ces mesures a conduit depuis plusieurs années à organiser

[33] François Dedieu, *Une catastrophe ordinaire*, Paris, Éditions de l'EHESS, 2013.

[34] Circulaire du ministère de l'Intérieur du 3 octobre 2016 NOR : INTE1627472J.

les exercices sur deux jours. Auparavant, l'ensemble du scénario sûreté + protection était joué dans une même journée ce qui imposait de fortes contraintes notamment temporelles sur les prises de décision. Désormais, le premier jour est consacré à l'accident lui-même et à la gestion de ses conséquences jusqu'aux décisions de protection des populations ; le second est centré sur la mise en œuvre des mesures de protection (évacuations, mises à l'abri, décisions relatives à la gestion des produits alimentaires contaminés, distribution de pastilles d'iode) et se joue pour l'essentiel en préfecture. Le scénario du second jour est beaucoup moins technique (les centres de crises des exploitants et autorités de surveillance ne jouent plus) et plus orienté vers la formation des divers services d'intervention (police, gendarmerie, armée, pompiers) qui ne sont souvent pas familiers des risques radiologiques. Organiser ainsi l'exercice sur deux jours permet de préserver les capacités de jeu au sein des deux cadres de gestion de crise – gestion accidentelle et sécurité civile – en limitant leurs zones de chevauchement et en garantissant leurs cohérences respectives.

Cette situation met en évidence la difficulté pour les acteurs de la gestion des crises nucléaires à s'inscrire dans les objectifs du *Plan national* de 2014, dont l'objectif était de faire entrer les accidents nucléaires dans le régime commun de la gestion des crises. Il s'agissait notamment de leur retirer leurs caractéristiques singulières au profit des caractéristiques générales des situations de crise majeure, considérées en France depuis le milieu des années 2000 comme des situations de tensions et de perturbations économiques, politiques et sociales de grande ampleur. C'était la capacité des crises à créer du désordre qui était mise en avant, quelle qu'en soit la nature ou les causes[35]. Dans ce processus de normalisation, l'État, par l'intermédiaire de ses représentants locaux ou nationaux, devenait l'acteur central et prenait en charge la gestion des urgences nucléaires dans le cadre du dispositif Orsec. Pour autant, les contraintes de l'exercice dans le domaine nucléaire conduisent à reproduire la distinction entre gestion de la sûreté et gestion de la sécurité des populations, autrement dit entre la gestion accidentelle au sein de l'installation et la gestion des conséquences dans l'environnement, inscrite dans les principes d'organisation de la gestion de crise. L'écart entre chaque dispositif est donc maintenu, ce qui limite la portée de l'exercice à jouer les interfaces, en même temps que cela préserve l'ordre établi de la gestion de crise dans le domaine nucléaire.

La gestion de crise constitue une activité ordinaire dans les organisations qui composent la filière nucléaire française, qu'il s'agisse de se préparer à la survenue d'une crise en élaborant des plans et protocoles, de s'entraîner à leur mise en œuvre dans le cadre d'exercices, ou de les appliquer lors de la survenue de situations d'urgence réelles. Les exercices nationaux visent à rendre familiers ces plans et protocoles afin de renforcer un ordre existant face à l'éventualité d'une crise, et non à confronter les acteurs à l'éventualité d'un « épisode cosmologique »[36], d'une « désectorisation »[37] ou d'un « désordre désorganisé »[38]. Lorsqu'ils mobilisent plusieurs organisations, les exercices de gestion de crise sont conçus, organisés et conduits de manière à faire appliquer les procédures établies et à établir des relations et des rapports de pouvoir répondant à une division du travail inscrite dans l'organisation de crise. Ce résultat peut sembler

[35] C. Gilbert, *Le pouvoir en situation extrême : catastrophes et politique*, *op. cit.*

[36] K. E. Weick, « The Collapse of Sensemaking in Organizations: The Mann Gulch Disaster », art. cité.

[37] M. Dobry, *Sociologie des crises politiques. La dynamique des mobilisations multisectorielles*, *op. cit.*

[38] C. Gilbert, *Le pouvoir en situation extrême : catastrophes et politique*, *op. cit.*

paradoxal, dans la mesure où une crise se définit par la menace qu'elle représente pour un ordre établi. S'y préparer pourrait donc conduire à concevoir des situations dans lesquelles cet ordre est menacé, ou effectivement remis en cause, afin d'imaginer les formes organisationnelles et les procédures que requerrait le retour à un fonctionnement normal.

M. Dobry, paraphrasant Clausewitz, proposait de considérer la crise comme « la continuation des rapports politiques par d'autres moyens »[39] ; il ajoutait qu'il n'est pas certain « que les moyens mis en œuvre dans les conjonctures de crise soient radicalement "autres", radicalement différents de ceux qui ont cours dans des conjonctures plus stables »[40]. L'organisation de la gestion de crise comme activité routinière vient conforter cette « hypothèse de continuité ». La crise ne se caractérise plus par une désectorisation, mais tend au contraire à respecter les frontières existantes et à s'inscrire dans les catégories dominantes des organisations concernées. Finalement, la bureaucratisation de la gestion de crise, telle qu'elle s'exprime dans le travail de codification et de routinisation, tend à retirer à la crise ses propriétés intrinsèques.

Notre hypothèse est que ce résultat n'est pas propre à la filière nucléaire française ; il peut être étendu à d'autres domaines d'intervention de l'État ou à d'autres secteurs économiques. Face au potentiel déstabilisateur que représentent les crises, la gestion de celles-ci entend démontrer la capacité des organisations concernées à faire face *via* des procédures et catégories dédiées. Cette extension du domaine de la crise repose sur une bureaucratisation qui se traduit par la production de règles et de procédures générales, lesquelles, en dé-singularisant la crise, contribuent à sa normalisation.

Dès lors, qu'est-ce qui singularise encore la gestion de crise du fonctionnement ordinaire des organisations **?** La réponse est que précisément très peu d'éléments permettent de les distinguer. La représentation de la crise que sous-tend l'organisation de la gestion de crise est une représentation ordonnée qui définit les frontières et périmètres d'action et les compétences respectives des différents acteurs et dont on attend qu'elle débouche sur une meilleure coordination entre les différentes organisations concernées.

Olivier Borraz est directeur de recherche au CNRS et directeur du Centre de Sociologie des Organisations (Sciences Po-CNRS). Ses recherches portent sur les instruments de régulation des risques et la préparation à la gestion de crise. Il a notamment publié :

Les politiques du risque, Paris, Presses de Sciences Po, 2008

[39] M. Dobry, *Sociologie des crises politiques. La dynamique des mobilisations multisectorielles*, *op. cit.*, p. 35.
[40] *Ibid.*

avec Henry Rothstein et Michael Huber, « Risk and the limits of governance: Exploring varied patterns of risk- based governance across Europe », *Regulation and Governance*, 7(2), 2013: 153-277.

avec Lydie Cabane, « States of crisis » dans D. King et P. Le Galès (dir.), *Reconfiguring European States in Crisis*, Oxford, Oxford University Press, 2017, 394-412.

Elsa Gisquet est sociologue au laboratoire sciences humaines et sociales de l'IRSN, en charge des thématiques « préparation et gestion de crise ». Elle a notamment publié :

Elsa GISQUET. (2020). Impossibility of narrative bridges across boundaries: Case study of Fukushima-Daiichi accident. Natural Hazards Review, 21(4), 05020010.

Elsa GISQUET. (2021). Tragic Choices at Fukushima Daiichi Nuclear Power Plant. Natural Hazards Review, 22(3), 05021008.

Elsa GISQUET, Sophie BEAUQUIER, Emilie POULAIN (2021). "*Revisiting Safety Culture: The Benefits of a New Cultural Analysis Framework for Safety Management.*" Nuclear Technology **207**(9): 1410-1422.