



**Promotion Romain Gary
«2003-2005»**

**Cycle International Long
Master en Administration Publique**

**GESTION DE CRISE : DE GRANDS ENJEUX
POUR UNE ADMINISTRATION CHINOISE
EN PLEINE REFORME**

Mémoire présenté par

Mme CHEN Yaou

Sous la direction de :
M. Robert HERTZOG
Professeur à l'Institut d'Etudes politiques de Strasbourg

Février 2005

TABLE DES MATIERES

Remerciements.....	3
Avant-Propos.....	4
Introduction.....	5
1. La nécessité, pour l’administration chinoise, d’une politique de gestion de crise.....	8
1.1. Le SRAS : une crise sans précédent.....	8
1.1.1. L’épidémie.....	9
1.1.2. Les réactions de la population.....	10
1.1.3. La gestion par le gouvernement.....	11
1.2. Les leçons à en tirer.....	13
1.2.1. Le système de la santé publique est à réformer.....	14
1.2.2. La surmédiation de l’épidémie, accompagnée de l’opacité des informations, a provoqué des dégâts bien plus néfastes sur le plan psychologique et économique que l’épidémie elle-même.....	14
1.2.3. La politique de globalisation et d’ouverture en Chine ne peut plus ignorer le fait que la gestion des grandes épidémies n’est pas seulement un problème sino-chinois mais mondial.....	15
1.3. Les progrès accomplis.....	15
1.4. La crise du SRAS a mis en évidence des lacunes plus générales de l’administration chinoise	16
2. La diversité des crises : des phénomènes qui appellent anticipation et efficacité de réactions.....	18
2.1. Les calamités naturelles : des crises « classiques » et « inévitables ».....	19
2.1.1. La tempête de 1999 en France : une gestion globalement réussie mais révélatrice de failles	
2.1.1.1. Description de la crise.....	19
2.1.1.2. L’analyse de la gestion de cette crise conduit à deux constats principaux.....	19
2.1.2. Les inondations en Chine : une crise récurrente à gérer avec plus d’efficacité.....	20
2.1.2.1. L’état des lieux.....	20
2.1.2.2. La gestion chinoise des inondations.....	21
2.1.3. Conclusion : La Chine a des expériences et des instruments dans le domaine des crises « classiques », mais doit développer de nouveaux outils pour faire face aux dimensions nouvelles de ces crises.....	22
2.1.3.1. L’approche centralisée est à remettre en question.....	23
2.1.3.2. Le rapport humanité-nature est perçu avec un regard nouveau et devra conduire à une stratégie intégrée de gestion de crise.....	24
2.2. De nouvelles formes de crises	
2.2.1. La canicule de 2003 en France : un phénomène classique peut entraîner des conséquences inattendues.....	25
2.2.1.1. Une crise sanitaire inattendue	25
2.2.1.2. Des interrogations sur cette crise.....	27
2.2.2. Le sida en Chine : une crise patente, liée à l’évolution de la société.....	28
2.2.2.1. Les chiffres du sida en Chine.....	28
2.2.2.2. Une prise de conscience au niveau du gouvernement, mais pas à celui de la population.....	28
2.2.2.3. La nécessité de percevoir le sida comme une crise patente.....	29

2.2.3.	Le terrorisme, un nouveau défi mondial.....	30
2.2.3.1.	Un risque redoutable.....	30
2.2.3.2.	La Chine est loin d’être à l’abri du danger.....	31
2.2.4.	Conclusion : la Chine qui se développe très rapidement se voit exposée à de nouveaux risques auxquels elle doit se préparer.....	32
3.	Doter l’administration chinoise d’une meilleure capacité de prévision et de gestion de crise.....	34
3.1.	Les spécificités de la Chine en termes de gestion de crise.....	34
3.1.1.	Un territoire immense et une population nombreuse : tout se complique.....	35
3.1.1.1.	Les problèmes classiques : fréquence des calamités naturelles et irrationalité dans la gestion des ressources publiques.....	35
3.1.1.2.	Les problèmes liés au développement.....	36
3.1.2.	Une société en mutation profonde : incubateur de crise.....	38
3.1.2.1.	Un décalage entre les progrès économiques et sociaux.....	38
3.1.2.2.	Une société mal préparée aux crises.....	39
3.1.2.3.	Une crise de confiance.....	39
3.1.3.	Une culture administrative héritée du passé : besoin de rupture.....	40
3.1.3.1.	L’opacité traditionnelle dans la gestion des affaires publiques.....	40
3.1.3.2.	Une ligne de conduite à reconsidérer.....	41
3.2.	Trouver les bonnes réponses aux difficultés chinoises.....	42
3.2.1.	Adopter des concepts nouveaux.....	42
3.2.1.1.	De l’opacité à la transparence.....	42
3.2.1.2.	De l’Etat « dirigeant » à l’Etat « fournisseur de services ».....	43
3.2.1.3.	De la « réaction géniale » à une logique d’anticipation et de prévention.....	44
3.2.2.	Réfléchir aux structures : mettre fin à l’émiettement administratif.....	45
3.2.2.1.	Les problèmes des structures chinoises.....	45
3.2.2.2.	Il faut réformer dans les deux sens.....	46
3.2.3.	Savoir communiquer : mieux utiliser les médias.....	47
3.2.3.1.	La communication a un rôle crucial.....	47
3.2.3.2.	La rapidité et la fluidité de l’information sont un préalable au succès de la communication.....	47
3.2.3.3.	Il faut savoir utiliser les médias.....	48
3.2.4.	Mettre en place des organismes spécialisés dans la gestion de crise.....	49
3.2.4.1.	Une commission d’Etat à la gestion de crise.....	49
3.2.4.2.	Des agences d’expertise de crise.....	49
3.2.4.3.	Des cellules de crise et de suivi de crise dans les entreprises.....	50
3.2.5.	Moyens complémentaires.....	51
3.2.5.1.	Engager le citoyen dans la gestion de crise.....	51
3.2.5.2.	Mener une coopération internationale.....	52
	Conclusion.....	53
	Bibliographie.....	56
	Annexes	
1.	La liste des personnes rencontrées.....	58
2.	Les grandes catastrophes en Chine en 2004.....	59
3.	L’organigramme de la gestion des inondations en Chine.....	60
4.	Les Centers for Disease Control and Prevention (CDC) des Etats-Unis.....	61

Remerciements

L'auteur tient à exprimer toute sa reconnaissance

A son tuteur de mémoire, Monsieur Robert HERTZOG, professeur à l'Institut d'Etudes politiques de Strasbourg, d'avoir accepté de diriger ce mémoire et d'avoir conseillé tout au long de l'année,

A Madame Florence BENOIT, son professeur de français, pour son soutien moral et le temps qu'elle a sacrifié pour relire et corriger le texte,

A Monsieur Franck DAURENJOU, chef du Bureau de l'Analyse et de la Préparation aux Crises de la Direction de la Défense et de la Sécurité civiles du Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité intérieure et des Libertés locales, pour lui avoir donné des éclairages sur le sujet de mémoire et des informations précieuses,

Au Colonel Philippe NARDIN, chef de la Mission des Relations internationales de la Direction de la Défense et de la Sécurité civiles du Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité intérieure et des Libertés locales, pour sa disponibilité et les informations fournies sur les aspects fonctionnels de la gestion de crise,

A Monsieur Gilles CAMPION, chef du Service international de l'Agence France Presse, pour avoir organisé des entretiens sur la communication de crise avec des responsables de l'AFP,

A Yves RAYMOND, grand ami, pour son concours à la saisie informatique, et

A l'ensemble des personnels de l'ENA, et en particulier à Monsieur Renaud DORANDEU et Madame Sandrine BLAISON, qui, tout au long de la préparation de ce mémoire, lui ont accordé leur soutien et offert des conditions matérielles indispensables pour la réalisation de ce mémoire.

Avant-Propos

Au printemps 2003, une nouvelle maladie respiratoire, hautement contagieuse, a éclaté en Chine, plongeant le pays dans une situation de crise sans précédent. Répandue dans 28 pays et faisant 696 morts, l'épidémie a été qualifiée de la première crise sanitaire planétaire du XXI^e siècle.

Cette crise a suscité, après coup, beaucoup de réflexions et entraîné de profonds changements psychologiques, sinon comportementaux, dans la culture administrative chinoise, mais aussi parmi toute la population.

Pourtant, avec le temps qui passe, le souvenir de la crise risque de s'estomper, et les vieilles habitudes reprennent leur place...

Voici encore une fois la nature qui nous rappelle les leçons du passé, et de manière si cruelle ! Fin décembre 2004, au moment même de la clôture de ce mémoire, un séisme de magnitude 8,9, suivi d'un tsunami gigantesque, a ravagé l'Asie du Sud et déferlé dans tout l'océan indien, faisant au moins 145 000 morts¹ – dont de nombreux touristes étrangers - et un million de sinistrés.

Au-delà du deuil que nous portons des victimes de cette tragédie planétaire, rare dans l'histoire humaine, nous devons avoir conscience que la Terre n'est pas plus fâchée contre l'homme qu'hier, mais que la démographie mondiale et les moyens modernes de communication font que, occupant davantage son espace, nous nous exposons plus à ses caprices. Et le temps des drames mondialisés ne fait que commencer.

Existe-t-il, au-delà du fatalisme provoqué par les catastrophes qui semblent exceptionnelles, imprévisibles et inévitables, la possibilité de se protéger et de se préparer ? Le SRAS aurait-il pu être limité à un seul pays s'il avait été géré à temps ? Le tsunami aurait-il fait moins de morts s'il existait des réseaux d'alerte efficaces dans l'océan Indien ? Comment la Chine, qui a frôlé la catastrophe du tsunami, car voisine de la zone sinistrée, aurait-elle réagi à une crise d'une telle ampleur ?

C'est à propos de ces questions que ce mémoire tente de proposer des pistes de réflexion.

¹ chiffres provisoires au 3 janvier 2005

Introduction

Dans le monde d'aujourd'hui, où règne généralement la paix, les crises du type « guerre mondiale » sont peu probables. Cependant, nous ne sommes pas à l'abri de catastrophes majeures. D'une part, de nouvelles formes de crises nous prennent souvent au dépourvu, d'autre part, une interdépendance accrue entre les pays et les sociétés fait que toute crise d'ordre local peut dégénérer en désastre à grande échelle. Les calamités naturelles, météorologiques ou maritimes, les inondations, les tremblements de terre, de même que les catastrophes humaines - attentats terroristes, accidents industriels, ou crises sanitaires - peuvent à tout moment engendrer de graves problèmes sociaux que les pouvoirs publics doivent être préparés à combattre..

Par « crise », nous entendons « une menace sérieuse affectant les structures de base ou les valeurs et normes fondamentales d'un système social, qui – en situation de forte pression et haute incertitude - nécessite la prise de décisions cruciales »².

Plus concrètement, c'est une situation où de multiples organisations, aux prises avec des problèmes critiques, soumises à de fortes pressions externes, d'après tensions internes, se trouvent brutalement et pour une longue durée sur le devant de la scène, projetées aussi les unes contre les autres, le tout dans une société de communication de masse, c'est-à-dire en direct, avec l'assurance de faire la « une » des informations radiodiffusées, télévisées et écrites, sur une longue période.

Les caractéristiques d'une crise sont donc les suivantes : elle constitue une menace contre l'ordre existant dans la vie sociale; elle nécessite des réactions et le déploiement de mesures très rapides étant donné son caractère soudain et imprévu ; son évolution est incertaine, difficile à anticiper et à maîtriser.

² définition donnée en 1986 par Uriel Rosenthal,, l'un des pionniers des études sur les crises en Europe

La capacité à gérer les crises représente un aspect important des compétences d'un gouvernement et de la puissance réelle d'un pays. Elle se traduit non seulement par l'existence de toute une série de mécanismes de gestion et de textes juridiques, par une coordination efficace entre les différentes organisations, mais aussi par le degré de maturité d'un peuple face à des événements graves et inattendus.

Les Etats modernes sont certes plus puissants que leurs prédécesseurs mais, face aux nouvelles formes d'épreuves, ils réalisent souvent que les expériences du passé ne suffisent pas et qu'il faut sans cesse se procurer de nouveaux outils de gestion de crise, ou développer les anciens pour les adapter aux réalités du moment et à l'évolution du monde extérieur. Ceci est d'autant plus vrai pour un pays en plein essor économique et en profonde mutation sociale comme la Chine, qui ne s'est pas encore doté de mécanismes de gestion de crise bien conçus et performants.

La Chine n'est pas, bien entendu, un pays qui n'a jamais connu de crise : au contraire, elle en a vécu beaucoup ; mais ce n'est qu'aujourd'hui, où elle entre de plain-pied dans la communauté des pays ouverts et qui se veulent modernes, que la question de la gestion de crise se pose dans toutes ses dimensions : politique, économique et culturelle. L'administration chinoise, entre autres, est donc appelée à se réformer pour répondre à ce défi.

L'affaire de l'épidémie du SRAS a sans doute joué un rôle très important. En fait le bouleversement de la culture administrative chinoise, dû au ravage de l'épidémie du SRAS dans de nombreux pays et particulièrement en Chine, entre février et juin 2003, a constitué un catalyseur de réformes importantes non seulement en matière de gestion de crise, mais quasiment dans tous les domaines des affaires publiques. La façon dont l'administration est organisée et préparée pour traiter la crise est désormais soumise à des critères d'évaluation différents, qui mettent surtout en avant la communication, la transparence et le respect de la loi.

Comment inscrire le volet « gestion de crise » dans les politiques nationales, la législation et les décisions économiques, ceci est devenu un nouveau thème de travail pour le gouvernement chinois.

C'est à partir de ces constats que la crise du SRAS peut aussi être perçue, malgré les troubles qu'elle a créés, comme une occasion pour la Chine de progresser dans sa marche vers un Etat de droit, et pour les citoyens chinois, de développer leur perception de la crise et d'apprendre à mieux s'informer et se protéger.

Aujourd'hui, deux ans après la crise du SRAS et avec le recul du temps, nous avons tout intérêt à méditer les leçons tirées de cette expérience et à les actualiser, en les plaçant notamment dans un cadre comparatif, entre la Chine et la France, deux pays de niveau de développement différent mais qui, parfois, sont confrontés aux mêmes défauts administratifs voire aux mêmes handicaps culturels.

Une telle étude est intéressante car, au-delà des particularités propres à chacun des deux pays, les principes fondamentaux d'une gestion de crise efficace sont presque universels. Et l'expérience de l'un peut justement servir de référence ou d'alerte pour l'autre.

Ce mémoire consiste donc, dans un premier temps, à retracer le parcours de l'administration chinoise dans la crise du SRAS, en mettant en évidence **la nécessité d'une gestion de crise efficace (Partie 1)** ; dans un deuxième temps, il établira une comparaison des faits et des pratiques en France et en Chine à travers l'analyse des cas de crises majeures, pour en déduire que **la diversité des crises modernes appelle anticipation et efficacité des réactions (Partie 2)** ; et enfin, après avoir identifié les faiblesses des organisations administratives chinoises, il s'attachera à **trouver les bonnes réponses aux difficultés chinoises (Partie 3)** pour un meilleur exercice des responsabilités de l'Etat en ce domaine.

1. La nécessité, pour l'administration chinoise, d'une politique de gestion de crise.

La dernière décennie a vu la Chine devenir une « star montante » dans le monde. Avec une économie qui allait vigoureusement de l'avant, une stabilité qui prédominait sur son vaste territoire, et une série de victoires remportées au plan international – participation à l'OMC, succès de sa candidature aux Jeux olympiques de 2008, valeur des investissements directs étrangers dépassant celle des Etats-Unis – elle était pleine de confiance dans l'avenir. Jusqu'au printemps 2003, jamais on aurait pensé qu'une maladie inconnue pourrait l'exposer à une crise sans précédent.

Si l'attaque du virus du SRAS n'a pas été considérée comme un tournant historique pour la Chine, elle aura sans doute profondément marqué le processus de développement de ce pays, en déclenchant des dynamiques de changement dans le mode de vie des gens, tout comme dans la culture administrative chinoise. Des comportements que l'on croyait profondément ancrés en ont été modifiés.

Cette première partie est donc consacrée à la crise du SRAS, traitant d'abord son historique (1.1), ensuite les leçons à en tirer (1.2) et les progrès accomplis (1.3), pour conclure que cette crise a mis en évidence un certain nombre de lacunes de l'administration chinoise (1.4)

1.1. Le SRAS : une crise sans précédent

Lors d'un défilé de mode printemps-été tenu le 20 avril 2003 à Paris, le masque chirurgical porté par les mannequins a créé un précédent dans l'histoire. Ce n'était pourtant pas une nouvelle création proposée par des stylistes, mais un symbole du mode de vie du moment. En fait, depuis mars 2003, le masque était devenu un objet de première nécessité à Pékin, la ville la plus gravement frappée par le « SRAS » - syndrome respiratoire aigu sévère - considéré comme la première maladie grave et hautement transmissible de ce début du XXI^e siècle.

Après la fondation de la République populaire de Chine en 1949, des maladies telles que la variole et la paralysie infantile ont sévi en Chine puis ont été éradiquées, et des réalisations remarquables ont été accomplies dans la prévention et le contrôle des épidémies et des endémies. Toutefois, comme le SRAS est une maladie nouvelle dans le monde, et une des rares qui touche tout le monde de manière indiscriminée, indépendamment des milieux sociaux et des modes de

vie, il n'existe aucune expérience à partir de laquelle la Chine puisse s'inspirer. La situation se complique surtout lorsqu'il s'agit d'un monde globalisé, où aucune maladie contagieuse ne restera strictement locale.

Si aujourd'hui on parle de la Chine « d'avant » et « d'après » le SRAS, il serait faux de penser que la notion de crise est déjà ancrée dans les esprits et que tout est fait pour éviter à l'avenir une situation identique, d'où la nécessité de revoir ce qui s'est passé pendant cette épidémie (1.1.1) et de faire un bilan de l'expérience vécue tant au niveau de la population (1.1.2) qu'au niveau du gouvernement (1.1.3).

1.1.1. L'épidémie

L'épidémie est apparue fin novembre 2002 dans la banlieue de Canton, Province du Guangdong. Les symptômes de la maladie, qui ressemblaient à ceux de la grippe, ne soulevèrent pas de préoccupations particulières.

Le 21 février 2003, à Hong Kong, plusieurs clients qui séjournaient à l'hôtel Métropole sont entrés en contact avec un médecin infecté après avoir traité des patients présentant les syndromes de pneumonie atypique à Guangdong. Ces personnes ont poursuivi leur séjour à Hong Kong pour se rendre ensuite au Canada, à Singapour et au Vietnam. Elles ont été atteintes de la maladie et ont commencé à infecter d'autres personnes, dont beaucoup sont décédées.

Il est donc vite devenu évident qu'il s'agissait d'une nouvelle sorte de maladie, hautement contagieuse, dont les agents pathogènes ne pouvaient être identifiés.

Le 11 février, les premiers rapports du Ministère de la santé chinoise sont transmis à l'OMS.

Le 12 mars, l'OMS lance une alerte globale concernant les cas de pneumopathie atypique affectant essentiellement le personnel hospitalier, dans le Guangdong, à Hong Kong et au Vietnam. Les jours suivants, Taiwan et Singapour rapportent des cas suspects.

Le 14 mars les premiers cas suspects hors du Sud-Est asiatique sont décrits au Canada à Toronto. Le lendemain, la pneumopathie est désignée en tant que SRAS et devient une priorité internationale.

Le 2 avril, l’OMS recommande de ne pas se rendre à Hong Kong et dans la province du Guangdong.

Le 16 avril, l’OMS identifie officiellement le « corona virus » comme la cause du SRAS, et l’université de Hong Kong annonce qu’elle a réalisé le séquençage génétique du corona virus.

A partir du 23 mai, la province du Guangdong est retirée de la liste des destinations déconseillées par l’OMS. A Pékin, la situation s’est considérablement améliorée. En un mois, le nombre de cas suspects quotidien est passé de 100 à moins de 10.

Fin mai, l’épidémie se résorbe à Hong Kong et au Guangdong, puis un peu partout, et Pékin est finalement retirée de la liste des destinations déconseillées le 24 juin.

L’épidémie s’est répandue dans 28 pays (sources OMS) possédant une population d’environ 1,8 milliard d’habitants³ ; en l’espace de 6 mois, elle a touché 8141 personnes dont 696 sont décédées (8,5%) ; 91% des personnes contaminées ont été guéries.

En Chine, sur une population de 1,265 milliard d’habitants, 5309 cas ont été confirmés et 308 personnes sont décédées.

1.1.2. Les réactions de la population

Dans la crise du SRAS, trois phases peuvent être clairement identifiées : une première phase de négligence, une seconde de panique et une troisième de normalisation.

³ Les pays les plus touchés sont :

- Le Vietnam - 82 millions d’habitants, sur 63 cas confirmés il y a eu 5 décès (8%)
- Hong Kong - 6 millions d’habitants, sur 1725 cas confirmés, il y a eu 260 décès (15%)
- La Chine - 1,265 milliard d’habitants, sur 5309 cas confirmés, il y a eu 308 décès (4,8%)
- Taiwan - 22 millions d’habitants, sur 538 cas confirmés, il y a eu 60 décès (11%)
- Canada - 30 millions d’habitants, sur 140 cas confirmés il y a eu 23 décès (16,4%)

Devant la crise, certains Chinois ont maintenu une attitude optimiste, comme l'ont montré des textes humoristiques sur le masque apparus fréquemment sur les écrans des téléphones portables, mais bon nombre de personnes ont été prises de panique.

Pourtant, dès l'instant où le gouvernement a fait preuve d'énergie et de confiance en soi, la population a retrouvé aussi sa confiance en la gestion de la crise. Une fois la situation éclaircie, l'impressionnante capacité de réaction et de mobilisation de la société chinoise a été évidente. Avec une très grande discipline, la population s'est pliée à des règles de vie très contraignantes et elle a volontiers accepté les mesures de masse comme les mises en quarantaine et les fermetures des lieux publics. Et leurs efforts ont réellement permis d'éviter une aggravation de cette crise.

1.1.3. La gestion par le gouvernement

La crise du SRAS a été l'épreuve du feu pour la nouvelle équipe dirigeante de l'époque. Après une première période de réserve, face à un risque réel de dérapage et à de fortes pressions intérieures et extérieures, le gouvernement chinois a choisi la transparence et la coopération internationale, ce qui a radicalement changé le processus de lutte.

Cette prise de conscience s'est traduite par une action gouvernementale spectaculaire dont le limogeage de hauts responsables politiques – le ministre de la santé et le maire de Pékin – le 20 avril, au lendemain de l'alerte donnée par l'OMS. Ces sanctions étaient avant tout un avertissement pour les tentatives de dissimulation de la situation réelle du SRAS, et une incitation, pour tous les responsables chinois, à veiller activement à ce que les nouvelles directives soient suivies à la lettre. La désignation de Madame WU Yi, vice-premier ministre connue pour son franc-parler et son style tranchant, comme responsable de la lutte contre le SRAS, marque une étape importante dans l'évolution du mode de gestion des situations de crise pour la santé publique.

Madame WU Yi a ainsi dit qu' « il fallait s'excuser de la communication insuffisante entre le gouvernement et les médias, et que le gouvernement chinois devait faire preuve de franchise et de sens des responsabilités ».

Les dispositifs que le gouvernement a mis en place dès le 20 avril pour gérer la crise sanitaire liée au SRAS comportent notamment les mesures suivantes :

Sur le plan de la communication :

A partir du 21 avril, l'évolution de l'épidémie est annoncée chaque jour par le Ministère de la Santé sous forme de bulletin quotidien.

Sur le plan des mesures d'urgence :

- Création, par le Conseil des affaires d'Etat (gouvernement central) d'un groupe de direction pour prendre en mains la prévention et le traitement du SRAS à travers le pays

- Mise en place d'un système de mesure des cas permettant de remonter l'échelle de contamination et d'endiguer la propagation de l'épidémie.

- Politique de quarantaine à destination des hôpitaux, des centres universitaires, des logements individuels, des unités de production et des chantiers qui ont permis de contrôler et limiter la propagation de l'épidémie. A Pékin, environ 30 000 personnes ont été mises en quarantaine depuis le début de la crise. Les congés pour la fête du Travail ont été réduits à 5 jours et les déplacements inter-provinces vivement déconseillés.

- Organisation, dans chaque province chinoise d'un système préventif de quarantaine limitant le déplacement des personnes vers les zones touchées et réciproquement.

- Prise de température systématique à l'entrée de chaque province et dans les aéroports.

- Mise en place de mesures sanitaires très strictes et très suivies par la population, dès le début du mois de mai : désinfection de tous les transports publics, fermeture des lieux publics ayant rouvert depuis (restaurants, cinémas, bars, certaines grandes surfaces, marchés publics...), port du masque, contrôle quotidien de la température, déclarations sur l'honneur.

- Publication conjointe d'avis, par les Ministères de la Santé, des Finances, des Chemins de fer, des Communications, ainsi que l'Administration générale de l'aviation civile chinoise, pour prévenir la propagation du SRAS par les moyens de transport.

- Coopération totale avec les experts internationaux, en particulier des équipes de l'OMS qui ont accompagné les missions médicales dans les grandes villes et les provinces chinoises.

- Application des recommandations de l’OMS.

- Information quotidienne de la situation, pour les lecteurs chinois et étrangers, dans la presse ainsi que sur Internet.

Il est intéressant de voir que les effets de cette politique se sont traduits tout d’abord par une augmentation très significative du nombre de cas probables et du nombre de décès, en particulier pendant les périodes du 15 avril au 6 mai 2003. Cette augmentation est cependant imputable à une augmentation de l’enregistrement des cas non déclarés ou non identifiés auparavant, et non à une augmentation réelle du nombre de cas de SRAS. Au cours de la deuxième semaine de mai, les chiffres indiquent déjà une diminution des cas.

Sur le plan des mesures de soutien :

- Le Ministère de la Santé a réuni des compétences et a mis sur pied une équipe de recherche mixte sur le SRAS et, en collaboration avec des scientifiques de différents pays, il a mené des recherches sur cet agent pathogène.

- Les Ministères des Finances, de la Santé et du Travail et de la Sécurité sociale ont publié des documents pour demander aux gouvernements central et locaux d’accorder une aide financière aux personnes pauvres incapables de payer leurs frais médicaux, et d’offrir des indemnités aux travailleurs médicaux en charge des patients atteints de cette maladie.

- Le gouvernement central a décidé de débloquer 2 milliards de yuans pour créer un fonds spécial pour la lutte contre le SRAS, qui servira particulièrement au traitement des patients dans le besoin et à la modernisation des installations et des équipements médicaux dans le centre et l’ouest du pays.

On peut dire que la Chine a réagi un peu tardivement, certes, mais avec une grande vigueur et une ferme volonté d’endiguer l’épidémie dans de brefs délais.

1.2. Les leçons à en tirer

Les séquelles du SRAS sont là : des morts, des familles à consoler, un bouleversement du système de santé et des incidences économiques assez graves. La crise a donc rudement mis à

l'épreuve la capacité du gouvernement à y faire face et a fait ressortir les faiblesses de nos systèmes de santé publique et de gestion des affaires publiques en général.

Le renforcement des mécanismes de surveillance de la santé publique, l'amélioration de la coordination entre les diverses instances du gouvernement et des institutions, pour contenir les flambées épidémiques, et l'amélioration des stratégies de communication publique ne sont que quelques-uns des changements à envisager si la Chine veut efficacement se préparer à d'éventuelles crises.

Les leçons à tirer de cette affaire se situent à des niveaux différents : celui du système de la santé publique (1.2.1.), celui de la médiatisation (1.2.2.) et celui de la coopération internationale (1.2.3.).

1.2.1. Le système de la santé publique est à réformer

Le SRAS avec son lot de morts, et de contraintes économiques imposées à l'espace chinois que sont la Chine continentale, Hong Kong, Taiwan et Singapour, aura été un exercice grandeur nature dont l'expérience devra être analysée pour renforcer l'efficacité des dispositifs de santé existants et combler les vides dans ce domaine.

Il faut donc désormais mettre en place des procédures de veille afin d'éradiquer toute nouvelle pathologie infectieuse à la source avant qu'elle ne présente le risque de devenir pandémique.

1.2.2. La sur-médiatisation de l'épidémie, accompagnée de l'opacité des informations, a provoqué des dégâts bien plus néfastes sur le plan psychologique et économique que l'épidémie elle-même.

Si le SRAS a causé une grande frayeur dans le monde, il est également vrai que le nombre de cas mortels ou suspects est faible face aux chiffres affichés pour l'ensemble des maladies respiratoires. On constate donc que la crise s'étend bien au-delà du strict domaine sanitaire.

En Chine, l'épidémie s'est en fait accompagnée, dans un premier temps, d'une épidémie de rumeurs, amplifiée par l'utilisation du téléphone portable et d'Internet. Ces rumeurs faisaient mention de peste véhiculée par les rats, de grippe aviaire et de bio-terrorisme, créant

simultanément une psychose et une certaine indifférence liée au sentiment de fatalisme face aux grands fléaux « naturels » dont les victimes se comptent par centaines de milliers, voire par millions. Ce n'est que plus tardivement qu'une réelle prise de conscience populaire a eu lieu sur le danger réel de l'épidémie, grâce à une réelle information et se manifestant par une mobilisation générale dans tout le pays.

1.2.3. La politique de globalisation et d'ouverture en Chine ne peut plus ignorer le fait que la gestion des grandes épidémies n'est plus seulement un problème sino-chinois mais mondial.

Le défi pour la Chine a été de vaincre les vieux démons de l'enfermement dans la gestion des affaires publiques, une attitude encore prédominante dans des pans entiers de la société. Sous le choc d'un événement aussi exceptionnel que le SRAS, la Chine s'est fortement impliquée dans une gestion internationale qui a permis d'éviter la propagation, économiquement et humainement coûteuse, de l'épidémie dans le reste du monde. Tout cela avec une rapide transformation des mentalités et des comportements qui laissera sans doute des traces profondes dans une société chinoise en pleine mutation.

1.3. Les progrès accomplis

La crise du SRAS a permis à la Chine d'améliorer ses infrastructures de santé publique, de se doter désormais d'une « Réglementation sur les mesures à prendre en cas d'incidents ayant un impact sur la santé publique », et aux Chinois d'apporter quelques changements dans leur mode de vie : une meilleure hygiène publique et la prise de conscience de la protection de l'environnement. Cependant, le progrès le plus significatif accompli grâce à cette crise consiste sans doute en une certaine rupture avec les pratiques traditionnelles et dépassées dans la gestion des affaires publiques.

Pour la première fois, la santé publique a primé sur l'intérêt économique. On constate que, au début de la crise, par crainte de voir les perspectives économiques compromises par une éventuelle panique que provoqueraient des informations sur la situation réelle de la maladie, les autorités compétentes ont choisi de se taire et même de mentir, ce qui au contraire a abouti à une méfiance totale de la population vis-à-vis de l'administration. Désormais, on dit que « le plus important est l'intérêt public », et non pas que « le plus important est la construction économique ».

Dans le domaine précis de la gestion de crise, la Chine a été amenée à améliorer ses structures administratives :

Des cellules de crise ont été créées à tous les échelons gouvernementaux, à commencer par celui du Conseil des Affaires d'Etat, ce qui permettra de mieux assurer la répartition des ressources humaines, matérielles et financières, de mieux faire jouer aux organisations de la base le rôle qui leur revient ainsi que d'assurer le bon déroulement des opérations de prophylaxie et de secours.

Le progrès accompli en matière de qualité et de transparence de l'information s'est surtout traduit par une prise de conscience et une volonté d'ouverture. Pourtant, contrairement aux réformes structurelles, l'évolution des mentalités ne peut se faire sur simple injonction, mais relève bien d'une mutation culturelle. Il faut donc du temps pour qu'une culture de communication et d'information s'implante.

Sur le plan des comportements citoyens, une campagne de sensibilisation, permettant à la fois d'endiguer l'épidémie et de mieux éduquer la population en matière de santé, a abouti à des résultats notables, notamment en ce qui concerne le changement de mode de vie permettant une meilleure hygiène publique. Ainsi, si quelqu'un crache par terre dans un lieu public, il risque d'être vertement critiqué et d'être filmé à titre d'exemple pour une diffusion télévisée. A Pékin, Shanghai et Guangzhou, l'amende en cas d'infraction est passé de 50 à 200 yuans.

Le SRAS a permis aux Chinois de prendre à nouveau conscience de la valeur de la santé et d'accorder de l'importance à la qualité de la vie qu'ils négligeaient auparavant.

Ils ne prennent plus pour acquis le concept selon lequel « l'homme peut vaincre la nature ». Au moment de mettre en valeur les ressources naturelles, ils réalisent de plus en plus qu'ils doivent respecter la nature. Le SRAS donnera certainement une impulsion au développement du mouvement écologiste en Chine.

1.4. La crise du SRAS a mis en évidence des lacunes plus générales de l'administration chinoise

Malgré les progrès accomplis, le SRAS a mis en évidence, en plus des problèmes sectoriels, des problèmes généraux dans l'administration chinoise :

En ce qui concerne ses structures,

- Le cloisonnement des systèmes de gestion, entre les gouvernements locaux, les autorités centrales et les entreprises, est à l'origine de la non-information ou de la mauvaise information.
- Le protectionnisme local aggrave le cloisonnement, en empêchant la coordination des efforts de gestion de crise.
- L'administration ne possède pas de systèmes d'information fonctionnels ni de réseaux d'experts en matière de gestion de crise.

En ce qui concerne ses compétences,

- Un nombre important de fonctionnaires manquent des qualités professionnelles requises pour gérer les crises.
- Le volet « service public » fait défaut dans le travail de l'administration chinoise qui donne la priorité au développement économique au détriment du service rendu au public.

En ce qui concerne sa capacité de coopération avec l'étranger,

- Le système de gestion chinois est mal adapté aux usages internationaux, car il est basé sur une logique d'exécution des instructions de la hiérarchie supérieure, et non sur la logique de gestion d'entreprise moderne comme c'est le cas dans la plupart des organisations internationales. Cela gêne la coopération entre la Chine et ces dernières.

Une analyse plus profonde de ces problèmes sera faite dans la troisième partie, pour tenter de proposer des solutions bien ciblées.

2. La diversité des crises : des phénomènes qui appellent anticipation et efficacité des réactions

Le dossier du SRAS en Chine, tout comme celui de la canicule en France, traduisent l'acuité croissante des crises auxquelles sont confrontées nos sociétés complexes, qui évoluent dans des environnements en turbulences sévères et de plus en plus globales.

La diversité et l'imbrication des crises sont désormais une réalité. Jadis, on pouvait aisément séparer risque « naturel », risque « technologique » et risque « social ». Aujourd'hui, tout risque naturel se situe clairement dans le cadre de la responsabilité humaine directe ; tout accident est suspecté d'être de nature terroriste ; toute interrogation sur les vulnérabilités face au terrorisme renvoie aux choix technologiques.

Ces brouillages contribuent à rendre les situations de plus en plus instables, à transformer tout dysfonctionnement local en cyclone sans frontières, tout dysfonctionnement global en paralysie locale.

En 1998, dans un contexte géostratégique post-guerre froide, le Président Clinton a mis en place la commission des « infrastructures critiques », dont les travaux méritent d'être cités ici :

« La prolifération et l'intégration rapides des systèmes de télécommunication et des systèmes informatiques ont lié les infrastructures les unes aux autres pour parvenir à un réseau complexe d'interdépendances. Ces liens ont créé de nouvelles dimensions de vulnérabilités qui, quand elles sont combinées avec une constellation inédite de menaces, induisent des risques sans précédents pour la sécurité nationale... »⁴.

En essayant de faire un tour d'horizon des risques actuels les plus « représentatifs », cette partie du mémoire cherche donc à analyser, à travers des cas concrets et récents, les grands défis que représentent la diversité et la complexité des crises modernes pour une administration chinoise jeune et sans expérience. Ces crises peuvent être « classiques » et « inévitables », comme les calamités naturelles (2.1), ou « nouvelles » et liées à l'évolution de la société moderne (2.2).

2.1. Les calamités naturelles : des crises « classiques » et « inévitables »

Si l'imprévisibilité est l'une des caractéristiques principales de la crise, il en existe qui, par rapport aux autres, sont assez prévisibles mais toujours « inévitables », quels que soient la volonté et les efforts de l'homme : il s'agit de ce qu'on appelle les calamités naturelles.

Pour ce type de crise, l'enjeu consiste essentiellement à maîtriser le temps et à réduire les dégâts.

Cette partie traitera deux exemples de calamités naturelles, respectivement en France (2.1.1) et en Chine (2.1.2), avant de faire un point sur le chemin qui reste à parcourir à la Chine (2.1.3).

2.1.1. La tempête de 1999 en France : une gestion globalement réussie mais révélatrice de failles

2.1.1.1. Description de la crise ⁵ :

Les deux tempêtes qui ont traversé la France les 26 et 28 décembre 1999 ont été hors du commun, par leur intensité – classées 12 (le maximum) sur l'échelle de Beaufort qui mesure la force des vents en mer – et par l'extension du territoire concerné - deux tiers des départements.

Plusieurs millions de foyers se sont ainsi retrouvés brutalement, en plein hiver, sans électricité et souvent sans eau, sans téléphone, sans chauffage et dans l'incapacité de circuler.

2.1.1.2. L'analyse de la gestion de cette crise conduit à deux constats principaux:

- Confronté aux conséquences de ces deux ouragans d'ampleur inégalée, le pays a manifesté une réaction collective, dans l'ensemble, remarquable.

Il fallait en effet porter secours à de nombreuses victimes et faire face, non seulement à des dégâts extrêmement étendus, mais aussi à des perturbations en cascade. Or le déploiement

⁵ Référence : Le rapport de la mission interministérielle « tempête »

des secours a été engagé assez rapidement sur le terrain, et la mobilisation générale des efforts et massive des moyens d'intervention, a permis un retour à la vie normale dans des délais qui, globalement, n'ont pas paru excessifs au regard de la gravité de la situation.

Ainsi 92% des Français ont estimé, au plan national, que les services publics comme EDF, France Télécom ou la SNCF avaient « bien ou très bien réagi » au cours de ces tempêtes et 74% ont admis qu'il en était de même pour les élus et 68% pour les préfets.

- Cet événement a cependant mis en évidence nombre de vulnérabilités affectant le dispositif français de secours et de protection en cas de catastrophes de grande envergure.

Au-delà des dysfonctionnement ponctuels ou des défaillances individuelles, ont pu être révélées des faiblesses structurelles, qui ont trait notamment aux modalités de fonctionnement du système d'alerte et de planification des interventions et aux capacités de mobilisation et de projection de moyens.

Du fait de l'intégration européenne notamment, les structures classiques de gestion de crise sont de plus en plus confrontées à l'ouverture à la concurrence. Plus le temps passe, et plus le représentant de l'Etat, en cas de crise grave, aura en face de lui des partenaires publics ou privés, moins bien préparés à gérer la crise. Il apparaît donc indispensable qu'une réflexion, menée au plus haut niveau, permette d'imposer, à l'avenir, aux entreprises publiques ou privées, un cahier des charges définissant les missions de service public à assurer en temps de crise.

2.1.2. Les inondations en Chine : une crise récurrente à gérer avec plus d'efficacité

2.1.2.1. L'état des lieux

La Chine connaît à la fois les inondations et la sécheresse car les précipitations – apportées par la mousson – sont très irrégulièrement réparties, dans le temps comme dans l'espace. Depuis des milliers d'années, les inondations catastrophiques, qui se produisent en moyenne tous les deux ans, sont un talon d'Achille qui menace l'existence et le développement de la Chine.

Dès la fondation de la République populaire en 1949, la Chine s'est lancée dans un programme sans précédent d'aménagement des fleuves et de lutte contre les inondations. Elle a construit 85 000 réservoirs d'une capacité de stockage de 520 milliards de mètres cubes d'eau, 270 000 kilomètres de digues le long des principaux fleuves et lacs, et des centaines de zones d'écrêtement et d'emmagasinage des crues. Le programme a permis d'obtenir des résultats notables.

Depuis les années 1990 cependant, la Chine connaît une recrudescence des inondations, avec notamment celle de 1998, considérée comme l'une des crises majeures des dernières décennies et qui a causé une perte économique de 250 à 300 milliards d'euros, en touchant 180 millions de personnes, soit plus de 15% de la population totale⁶.

Dans l'ensemble, les inondations d'aujourd'hui ne sont pas moins dévastatrices que dans le passé car, avec une concentration plus importante des populations et des activités économiques, elles causent souvent des dégâts immenses, avec en même temps plus de risques d'effets secondaires comme la propagation des épidémies, cela d'autant plus que le processus d'urbanisation s'accélérera encore dans les années à venir.

2.1.2.2. La gestion chinoise des inondations

La Chine a accumulé, au fil des années, une certaine expérience dans la lutte contre ce fléau, lutte considérée comme une priorité de l'action gouvernementale. Durant les 5 dernières années, elle a consacré 21,7 milliards de dollars au secteur de l'eau, notamment pour renforcer les digues proches des principaux fleuves et lacs. Jusqu'à la fin 2002, 3 500 kilomètres de digues sur les cours moyen et inférieur du Fleuve Yang-tsé et près de 1 000 kilomètres sur le Fleuve Jaune ont été consolidés. Une évaluation des impacts économiques et environnementaux est désormais obligatoire avant la planification et la conception de tout projet⁷.

Au niveau structurel, la Chine s'est en fait dotée d'un mécanisme de gestion des inondations bien structuré, allant du Centre national de commandement de la lutte contre les inondations aux Bureaux de commandement provinciaux, avec également des Comités de gestion des bassins des principaux fleuves à risque. (voir annexe 3 : Organigramme de la gestion des inondations)

^{6,7} Wang Shucheng, « Les nouvelles stratégie de lutte contre les inondations en Chine »

Cependant, ce mécanisme présente des défauts en terme de coordination interne mais aussi en terme de professionnalisme.

En ce qui concerne la coordination, la pratique consiste à ce que, chaque fois que l'inondation se déclare, l'administration du lieu sinistré mette en place un groupe de travail pour gérer localement la crise. Ce n'est que lorsque la situation s'avère trop grave pour que les autorités locales soient capables d'y faire face seules, que le gouvernement central agit pour coordonner l'action des collectivités locales.

Ce modèle de « groupes ad hoc » a trois défauts : premièrement, le manque de continuité dans leur travail fait que les leçons tirées de chaque exercice ne sont pas bien conservées ; deuxièmement, à chaque fois, il faut beaucoup de temps pour coordonner les actions des différentes institutions qui, provisoirement, travaillent en commun ; troisièmement, le groupe ad hoc ne possède pas de plan de gestion de crise pré-établi.

Le manque de professionnalisme, quant à lui, se traduit surtout par le manque de fluidité des informations, et par le fait que les responsables de gestion de crise, se contentant d'être des receveurs d'informations, et non pas des experts avertis, sont incapables d'en juger l'authenticité et la qualité, et se laissent facilement troubler par la complexité des données et des situations.

2.1.3. Conclusion : La Chine a des expériences et des instruments dans le domaine des crises « classiques », mais doit développer de nouveaux outils pour faire face aux dimensions nouvelles de ces crises

Notre société est désormais de plus en plus exposée à des risques de crises classiques dont la nature et l'échelle ont changé.

D'une part, le réchauffement progressif de la planète et la lente remontée des océans sont confirmés par l'organisation météorologique mondiale, et diverses études font état d'une évolution à long terme conduisant à une recrudescence d'événements de plus grande intensité sur la planète ; d'autre part la gravité des risques est accrue par les fragilités internes des sociétés modernes.

L'augmentation des dépendances collectives envers des sources d'énergie de moins en moins diverses ou à des réseaux de plus en plus concentrés est patente. Et l'enchevêtrement de ces réseaux multiplie les risques d'extension par des effets « domino » ou « de grappe ». La

panne d'un seul de ces réseaux se répercute par contagion sur les autres, et d'un point particulier s'étend à un ensemble géographique beaucoup plus vaste. En outre, la vitesse de propagation des dysfonctionnements est considérablement accentuée par l'omniprésence des logiques de flux tendus dans tous les domaines de la vie quotidienne (alimentation en eau, distribution agroalimentaire, etc...).

La Chine devra donc développer, malgré son expérience assez riche en matière de gestion des crises classiques, de nouveaux concepts et outils pour faire face à leurs dimensions nouvelles.

2.1.3.1. L'approche centralisée est à remettre en question

L'expérience française et chinoise, montrent qu'une architecture trop centralisée ne laisse pas assez la place à des instances qui, de façon un peu défocalisée, ou en recul par rapport à l'événement, permettraient au gouvernement d'être informé de façon plus objective. Et que par conséquent, la couverture des besoins d'expertise ou de contre-expertise n'est pas toujours bien assurée, de même que celle de veille et de synthèse stratégique.

En fait, aujourd'hui, l'Etat ne peut donc plus être autant pourvoyeur de moyens d'intervention que par le passé. Le champ des acteurs s'élargit et se diversifie. Les questions de coordination deviennent prééminentes.

Les relations entre l'Etat et les opérateurs privés, qui jouent un rôle croissant dans la gestion de crise, ne peuvent plus être régies, comme elles l'ont longtemps été, par des logiques quasi-hiérarchiques de convocation.

Ces constats sont particulièrement importants pour la Chine car, avec son évolution économique elle sera amenée à réorganiser et à décentraliser les pouvoirs de l'Etat en vue d'une meilleure efficacité.

Tout l'enjeu consiste donc à réorganiser la gestion de crise avec une répartition de responsabilités plus rationnelle et précise, et à intégrer le volet de la gestion de crise dans le fonctionnement quotidien des autorités administratives à tous les échelons.

2.1.3.2. Le rapport humanité-nature est perçu avec un regard nouveau et devra conduire à une stratégie intégrée de gestion de crise

Si l'homme n'est pas responsable des séismes, des éruptions volcaniques ou des raz-de-marée, il l'est, en revanche, dans bien des cas, d'inondations. Car, en participant au réchauffement planétaire, il multiplie les événements climatiques extrêmes ; de même, en surexploitant la terre, il perturbe l'équilibre du système écologique. Et tout cela est à l'origine des inondations.

Depuis environ deux millénaires, la principale stratégie de la Chine consiste à réguler et canaliser les crues grâce à diverses infrastructures. L'histoire nous a montré que malgré tous ces efforts, il est difficile d'écarter complètement les risques d'inondations.

Les Chinois devront donc apprendre à vivre avec ce risque, en cherchant à coexister en harmonie avec la nature.

En d'autres termes, il ne faut plus se contenter d'empêcher que les crues ne détruisent nos terres, mais veiller à ce que nos activités économiques n'exercent pas d'impact négatif sur l'eau.

Il s'agit d'un changement de concept par rapport à ce phénomène, pourtant bien familier, en l'adaptant à la nouvelle donne économique et sociale.

Cela nécessite une stratégie à long terme, une gestion intégrée de l'environnement - eau, terre, système écologique - dans une logique d'anticipation et de prévention, ce qui n'est pas encore la réalité dans la gestion des inondations en Chine.

Cette gestion devra d'ailleurs s'inscrire dans une action quotidienne car il s'agit d'une crise récurrente et « prévisible », qui revêt non seulement les caractéristiques d'une crise ordinaire - brutalité, urgence, incertitude et agressivité - mais aussi celles d'un problème structurel et permanent qui demande une gestion systématique.

2.2. De nouvelles formes de crises

« La crise moderne, c'est l'addition du changement et de la Raison. Elle est la notion qui va permettre à la modernité de penser l'incertitude au travers du Progrès. »⁸

L'incertitude qui accompagne le progrès prend des formes nouvelles - accidents industriels majeurs, attaques terroristes, épidémies de portée mondiale...- et le risque sort définitivement des cadres classiques en termes de distance (le nuage de Tchernobyl a fait deux fois le tour de la terre ; la marée noire du Prestige menace toute la façade Atlantique de l'Europe), et de temps (l'amiante tue 40 ans après, un « Tchernobyl » affecte les générations futures).

Les épisodes récents de l'histoire des crises ont montré avec clarté que nous devons désormais nous préparer à des situations autrement complexes que celles traditionnellement envisagées dans nos planifications d'urgence.

Ainsi une chaleur un peu « exceptionnelle » peut déclencher une crise inattendue, dans un contexte démographique et social nouveau (2.2.1) ; une maladie peut devenir une crise patente pour tout un peuple qui vit une évolution profonde de la société (2.2.2) ; et des fléaux nouveaux, comme le terrorisme international, peuvent inquiéter tous les pays du monde, sans exception (2.2.3). La Chine, qui se trouve en plein tourbillon de mutations et de transformations, doit donc impérativement se préparer à ces risques nouveaux (2.2.4)

2.2.1. La canicule de 2003 en France: un phénomène classique peut entraîner des conséquences inattendues

2.2.1.1. Une crise sanitaire inattendue⁹

Pendant l'été 2003, au milieu du mois d'août, les Français découvrent les effets meurtriers d'une canicule que nul n'avait prévue, et qui a frappé plus particulièrement les personnes les plus fragiles de la société française, les malades, les handicapés, les patients sous certains traitements médicamenteux et surtout, les personnes âgées, aussi bien à leur domicile que dans les maisons de retraite et les hôpitaux.

⁸ « Crise et incertitudes dans les sociétés modernes et postmodernes », Stephan Castel

⁹ Les chiffres dans cette partie ont pour source le Rapport de l'Assemblée nationale sur la canicule

Contrairement à de nombreux pays étrangers, le danger de la vague de chaleur était resté largement ignoré en France, sur le plan scientifique et sanitaire, ce qui explique une partie du retard constaté au niveau de l'alerte. Au plus fort de la crise, la réponse de la société française dans son ensemble a été tardive, insuffisante, inadaptée et désordonnée : les acteurs de terrain, et en particulier les personnels hospitaliers, ont dû improviser une riposte et sont véritablement apparus comme « la dernière ligne de défense ».

Deux caractéristiques ont donc marqué cette crise :

- Un bilan économique mitigé mais un bilan humain très lourd :

Si les conséquences de la canicule sur l'économie française apparaissent relativement limitées, avec une légère perte de croissance du PIB, de 0,1 à 0,2 point, son bilan humain est tragique : selon l'Institut national de la santé et de la recherche médicale, elle aurait fait 14 802 morts. Ce qui représente une hausse de la mortalité de près de 60% par rapport au chiffre habituel pour la même période.

- une répartition très inégale liée à l'évolution de la société française :

La répartition géographique des victimes fait apparaître à la fois de très forts contrastes régionaux, une nette surmortalité en milieu urbain et une surreprésentation de l'Ile-de-France et de la ville de Paris dans le total national.

La canicule a davantage frappé les femmes que les hommes et, à partir de 45 ans, la surmortalité s'est fortement accrue en fonction d'âge. Au total, les personnes âgées de plus de 75 ans ont représenté 82% du total des victimes.

Ces chiffres ont donc mis en évidence le problème du vieillissement de la société française, qui se traduit notamment par l'isolement des populations sur l'ensemble du territoire national. Ainsi dans cette crise, sur un total de 14 802 victimes, près de 5 000 seraient décédées à leur domicile.

2.2.1.2. Des interrogations sur cette crise

Comment un phénomène climatique qui n'est pourtant pas sans précédent - même dans le pays - a pris de court un système de santé classé à la première place par l'Organisation mondiale de la santé dans son rapport de 2000 ?

Comment une telle catastrophe sanitaire a-t-elle pu se développer « à petit bruit » dans un pays pourtant « suradministré », étroitement maillé au niveau de ses territoires par un réseau de services déconcentrés, de collectivités décentralisées disposant de compétences non négligeables en matière sociale et sanitaire, le tout coordonné par une institution préfectorale particulièrement efficace ?

Voilà des questions qui nous amènent à sortir des anciens paramètres de la gestion de crise et à réfléchir à d'autres dimensions que les aspects institutionnels ou structurels, et qui sont souvent minorées :

- Une attention insuffisante à des populations spécifiques, aujourd'hui les personnes âgées, demain d'autres sous-catégories, éventuellement encore non répertoriées.
- Une prise en charge professionnelle des personnes âgées à repenser, dans une société au vieillissement accéléré.
- Une société où les liens de proximité, les liens intergénérationnels ne sont plus du tout ceux d'une société rurale ou post-rurale, à noyau familial stable et central dans l'architecture d'ensemble.
- Un tableau général bien plus éclaté qu'auparavant, rendant plus difficile pour les institutions en charge la saisie d'événements ne rentrant pas dans les catégories classiques.

En même temps que la canicule, on a assisté par ailleurs à d'autres crises : les incendies exceptionnels qui ont dévasté le sud de la France, la légionellose à Montpellier, la sécheresse et ses répercussions graves pour l'agriculture et l'élevage, la pollution urbaine, et les tensions très préoccupantes en matière de demande électrique.

De ce fait, la canicule constitue le type même des crises émergentes : un phénomène aberrant, dans une société en mutation, en situation immédiate de crises multiples, concomitantes, contradictoires.

2.2.2. Le sida en Chine : une crise patente, liée à l'évolution de la société

2.2.2.1. Les chiffres du sida en Chine

En juin 2002, le rapport de l'Onusida annonçait que la Chine pourrait être, dès 2004, le pays le plus touché par le VIH.

Les chiffres sont accablants : la Chine compte déjà 840 000 séropositifs et 8 500 malades, avec une propagation virulente estimée à 30 % chaque année. En 2003, le nombre de cas rapportés a doublé, passant à 21.000 contre 10.000 en 2002 ¹⁰.

Selon l'ONU, la Chine pourrait avoir dix millions de séropositifs en 2010, en l'absence d'efforts suffisants pour enrayer la progression de l'épidémie.

2.2.2.2. Une prise de conscience au niveau du gouvernement, mais pas à celui de la population

Le gouvernement chinois ignore-t-il le danger du sida ? Non, puisque, dès 1991, le ministère chinois de la Santé a déclaré que la guerre contre le sida était une priorité. Depuis quatre ans, la commission du planning familial chinois, qui possède un réseau de 48 000 cliniques, envoie chaque année en France une équipe de médecins et spécialistes de l'épidémie pour une formation auprès des meilleurs experts français.

Le gouvernement a récemment publié une série de déclarations politiques sur le SIDA, mettant l'accent sur l'importance de la non-discrimination dans les plans d'action nationaux. Certaines assemblées législatives, comme celle de la ville de Suzhou, ont adopté une réglementation visant à protéger les droits des personnes vivant avec le SIDA. De petits projets pilotes d'éducation et de prévention autour du SIDA pourraient être étendus et des lois et des pratiques qui se sont avérées efficaces à Hong Kong pourraient être appliquées à la Chine continentale.

Le gouvernement a donc conscience du problème et la volonté de le combattre. Ceci pourtant ne suffit pas, car l'efficacité du combat dépend surtout du comportement de la population.

¹⁰ chiffres officiels chinois

Le « rapport 2004 sur la connaissance du sida de la population chinoise, son attitude et son comportement face à la maladie », publié le 26 novembre 2004 par le Ministère chinois de la Santé, montre un déficit grave de la conscience et de la capacité de prévention des Chinois. Seuls 53,6% de la population enquêtée savent que l'utilisation du préservatif peut permettre de réduire le risque de contamination et 37,6% savent que ceux qui sont atteints de maladies sexuelles sont les plus exposés au sida. Quant à la connaissance des mesures de prévention contre la transmission de la mère à l'enfant, elle ne concerne pas plus de 40% de la population.

2.2.2.3. La nécessité de percevoir le sida comme une crise patente

Au moment où la société chinoise subit de profonds changements, le sida pourrait être « une bombe à retardement » selon le directeur exécutif de l'Onusida, le Dr Peter Piot. Il affirme qu'« il faut agir maintenant ou payer plus tard », car, plus on attend, plus c'est cher, plus les gens meurent, plus il est difficile d'enrayer l'épidémie. « La priorité est donc la prévention des 99,9% de Chinois qui ne sont pas infectés ».

Etant donné la gravité incontestable de la situation, il faut traiter le sida en tant que problème social à large échelle, déclencheur éventuel de crise, plutôt qu'en tant que question d'ordre strictement médical.

Cet aspect social est d'autant plus évident qu'en Chine, la propagation du sida est largement liée aux conséquences sociales du développement économique : changement de la donne démographique, changement des mœurs et des modes de vie, qui au cours des vingt dernières années ont modifié l'environnement du risque pour une majorité de Chinois.

Avec l'épanouissement du secteur privé, qui offre de nouvelles opportunités économiques, notamment dans les régions urbaines, des millions d'habitants des zones rurales ont quitté leur village en quête d'un emploi dans les villes. Cette population « flottante » (qui atteint 100 millions, soit dix fois la population belge), constituée principalement de jeunes souvent peu éduqués et à un stade actif de leur sexualité, est donc l'un des groupes les plus vulnérables en termes d'infection par le VIH.

Privés de toute assurance maladie ou de protection sociale, ils n'ont qu'un accès limité aux informations sur la prévention du VIH et aux soins de santé primaire. Leur fragilité socio-

économique ne facilitant pas la vie de couple, ils adoptent facilement des comportements à risque.

D'un point de vue général, la société chinoise vit aussi une évolution rapide des mœurs, avec une tolérance accrue des actes auparavant considérés comme immoraux tels que les relations sexuelles avant le mariage. Ainsi, en Chine, la proportion des infections imputables aux relations sexuelles est en augmentation, avec un taux passé de 5,5 % en 1997 à 11 % à la fin de l'année 2002.

En même temps, tout en continuant à frapper essentiellement les groupes à risque, l'épidémie risque de se répandre des régions à forte prévalence aux zones jusqu'ici non affectées, donc dans la population générale du pays le plus peuplé du monde, et ceci au fur et à mesure que le virus découvre de nouveaux créneaux de transmission.

Le gouvernement doit donc relever le défi de réconcilier une approche conservatrice de cette maladie considérée auparavant comme « exotique » ou « importée », et une société évoluant rapidement, dans laquelle le risque d'une expansion de l'épidémie est réel.

2.2.3. Le terrorisme, un nouveau défi mondial

2.2.3.1. Un risque redoutable

Les attentats dévastateurs perpétrés le 11 septembre 2001 contre le World Trade Center à New York et le Pentagone à Washington ont brusquement confronté le monde au problème du terrorisme international.

Ce « défi mondial », dont les acteurs agissent au-delà des frontières et des juridictions nationales, ne constitue pas une menace nouvelle en tant que telle. Toutefois, le 11 septembre a révélé une dimension nouvelle du terrorisme international avec des scénarios d'une violence et d'une puissance destructrice inimaginables jusqu'alors.

A l'avenir, la gamme des actes terroristes pourra être très large, allant d'incidents mineurs fréquents jusqu'à des actes rares et cataclysmiques, tels que l'action concertée du 11 septembre ayant impliqué quatre avions de ligne commerciale et visé des infrastructures américaines importantes, en passant par des événements de moyenne portée tels qu'assassinats, détournements d'avions et véhicules piégés.

L'ampleur potentielle de l'impact, qu'il soit mortel ou simplement perturbateur, dépend de divers facteurs. Premièrement, les terroristes ont accès aux technologies modernes et à des armes meurtrières extrêmement dangereuses – y compris les matières chimiques, biologiques et nucléaires. Deuxièmement, ils sont prêts à sacrifier leur propre vie pour maximiser le sinistre, la destruction, l'horreur et le nombre de victimes. Troisièmement, l'envergure, la complexité et la vulnérabilité de certains objectifs – tels que les zones de centre-ville « surconstruites » ou les centres économiques parsemés de gratte-ciel, comptant des milliers de bureaux et composés d'une multitude de systèmes techniques et de réseaux d'infrastructure – permettent aux auteurs de ces actes de produire un impact effroyable au moyen d'attaques concentrées et relativement simples.

A de nombreux égards, le risque terroriste est comparable à celui des catastrophes naturelles tels que des tremblements de terre, tempêtes et inondations. Néanmoins, les différences sont nettes : contrairement aux catastrophes naturelles, les actes terroristes se produisent de manière intentionnelle. Ils sont donc « bien ciblés », visent là où les dégâts seront les plus importants et il n'existe pas, comme pour les calamités naturelles, de méthodes scientifiques permettant d'en évaluer la probabilité et les effets.

D'ailleurs, le terrorisme actuel est caractérisé par le choix de sa cible – la population civile - d'où une extrême difficulté en matière de prévention. Car, si on peut prendre toutes les mesures possibles pour protéger les cibles stratégiques ou militaires d'éventuelles attaques terroristes, il est quasiment irréaliste d'assurer quotidiennement la protection des lieux publics tels que les stations de métro ou les bus, qui pourtant sont les cibles préférées des terroristes.

De ce fait, le terrorisme peut être considéré comme le plus imprévisible et le plus dévastateur exemple de crise.

2.2.3.2. La Chine est loin d'être à l'abri du danger

Le 10 juin 2004, 11 ouvriers chinois ont péri dans un attentat terroriste en Afghanistan, ce qui a été un choc pour les Chinois, qui se disaient il y a encore peu de temps que « l'identité chinoise était une sorte de garantie en Irak ». En fait, malgré les événements du 11 septembre, les Chinois se sont toujours sentis peu concernés par le terrorisme international.

Il est temps que le gouvernement chinois sensibilise sa population au fait que non seulement la Chine est exposée, comme tous les pays du monde, au risque des attaques du terrorisme international, mais qu'elle doit aussi faire face à un terrorisme intérieur qui risque de s'intensifier avec les mutations de la société.

Pour ce qui relève de l'international, une grande partie du territoire chinois se situe dans la région du plus grand foyer du terrorisme : l'Asie centrale, région en proie au sous-développement, aux conflits religieux et ethniques. En fait, les activités terroristes qui se sont succédé ces dernières années dans cette partie de la Chine, l'ont amenée à lutter en s'inscrivant dans une approche mondiale.

Sur le plan intérieur, le danger du terrorisme est tangible : depuis un certain temps, la Chine connaît une multiplication d'incidents terroristes dans de grandes villes comme Xi'an et Qingdao, et un développement considérable de groupes criminels du type mafia. Les attentats, enlèvements, explosions, détournements d'avions, trafic d'armes sont devenus de vrais sujets de préoccupation.

Le terrorisme intérieur ne cesse d'ailleurs de s'inspirer des « tendances nouvelles » mondiales, comme l'ont montré récemment de fausses lettres à l'anthrax adressées aux dirigeants chinois.

2.2.4. Conclusion : La Chine qui se développe très rapidement se voit exposée à de nouveaux risques auxquels elle doit se préparer

Le monde est aujourd'hui confronté à des crises jusque là inconnues dans l'histoire, ou à des risques classiques sous des formes nouvelles. Outre les cas précités, cela a été, encor, récemment, les attaques à l'anthrax aux Etats-Unis, le black-out électrique du quart nord-est de l'Amérique du Nord puis celui qui a plongé l'Italie dans le noir. On pourrait aussi imaginer une panne des systèmes informatiques se propageant dans le monde en quelques secondes.

Par rapport à ces défis émergents, dont les effets sont très largement étrangers à nos paradigmes de référence et nos cultures, notre système de prévention et de protection s'avère gravement décalé ce qui nous expose à des échecs de plus en plus coûteux humainement, socialement, économiquement, et même institutionnellement.

Le premier défi des nouvelles crises tient à la grande difficulté de situer de façon précise l'événement sur une échelle de gravité, ce qui a été le cas au moment de la crise du SRAS et qui pourrait l'être aussi pour le virus du sida, même si ce dernier revêt une forme moins brutale.

Le deuxième défi réside dans la complexité et les surprises des phénomènes nouveaux, liés aux réseaux modernes interconnectés, qui posent des problèmes inédits tant par leur amplitude que par leur vitesse de propagation. Dans ce cas-là, un piège passéiste consisterait à proclamer que « tout est sous contrôle », et ce serait l'effondrement instantané de toute crédibilité. En revanche, le piège opposé serait de créer soi-même le fiasco en tenant le pire pour certain.

Comme corollaire des profondes mutations économiques et sociales qu'elle est en train de vivre, la Chine se voit hautement exposée aux crises nouvelles. Elle devra s'y préparer avec anticipation et efficacité des réactions, en relevant tous ces défis.

L'anticipation est le facteur essentiel de maîtrise d'une crise « inconnue ». L'administration doit donc se situer sur des registres nouveaux, sans se contenter d'un quelconque arsenal technique rigide. En fait, une crise « anticipée » est souvent une crise qui n'éclatera pas, ou du moins à un degré moindre. Dans le cas de la canicule, il a été remarqué que « le délai entre la chaleur et la mortalité est tellement bref que ce n'est pas tant l'alerte que l'anticipation, qui peut significativement prévenir le nombre de morts »¹¹.

Quant à l'efficacité de la gestion des crises modernes, la Chine devra avant tout être bien consciente de ses handicaps : des systèmes construits pendant des décennies pour gérer des situations relativement stables, conventionnelles et cloisonnées ; une culture de crise encore mal-adaptée à la rapidité de l'évolution des paramètres classiques, ou tout simplement une absence de la culture de crise. Toutes ces spécificités propres à la Chine en matière de gestion de crise seront développées ultérieurement.

¹¹ Le Rapport Lalande sur la crise sanitaire de la canicule

3. Doter l'administration chinoise d'une meilleure capacité de prévision et de gestion de crise

Depuis l'affaire du SRAS en 2003, les Chinois voient d'un oeil nouveau les crises, qu'il s'agisse des crises sanitaires, des inondations habituelles de l'été, ou des accidents industriels.

Frappés par tout ce que le SRAS a révélé sur le décalage de la Chine - en termes de gestion de crise - essentiellement par rapport à son essor économique, ils sont désormais sortis d'une logique de fatalisme devant les risques et revendiquent une meilleure prise de conscience, plus d'expertise et d'actes concrets de la part de l'administration qui devra se préparer dès aujourd'hui aux crises de demain.

Cette partie proposera donc, à partir d'une analyse des spécificités de la Chine face à la gestion de crise (3.1), des pistes pour la construction d'une culture de crise et d'outils de gestion appropriés(3.2).

3.1. Les spécificités de la Chine en terme de gestion de crise

Si l'épidémie du SRAS s'est fort heureusement concentrée, en Chine, dans des agglomérations urbaines relativement bien dotées de ressources sanitaires, si elle ne s'est finalement avérée que modérément contagieuse et que par conséquent elle n'a pas eu de conséquences immédiates aussi graves que prévues, elle a sonné l'alerte dans un pays aussi compliqué que la Chine, où toute crise prend forcément une immense envergure et devient facilement incontrôlable.

Les spécificités de la Chine en matière de gestion de crise sont d'abord liées à ses conditions nationales : un pays géographiquement immense et démographiquement géant ; un développement très inégal entre les régions de l'est et celles de l'ouest (1.2.1) ; Elles dépendent ensuite des caractères inhérents à une société en transition (1.2.2) et sont liées enfin à une culture administrative très marquée par des concepts hérités d'une histoire millénaire(1.2.3).

3.1.1. Un territoire immense et une population nombreuse : tout se complique

3.1.1.1. Les problèmes classiques : fréquence des calamités naturelles et irrationalité dans la gestion des ressources publiques

- La fréquence des calamités naturelles

Avec un cinquième de la population mondiale, la Chine est le pays le plus peuplé de la planète (1,31 milliard d'habitants) et aussi un pays à forte densité démographique (en moyenne 135 habitants au km²).

Elle se classe au troisième rang mondial par sa superficie (9,6 millions de km²) et connaît quasiment tous les climats et tous les reliefs possibles.

Ceci dit, la Chine n'est pas privilégiée sur le plan naturel, car avec la domination d'immenses hauts plateaux et de déserts dans la partie ouest du pays, seule la moitié de son territoire est habitable, et les conditions météorologiques font qu'elle est sujette à des catastrophes naturelles systématiques, notamment la sécheresse et les inondations. Elle a donc besoin d'un système permanent et efficace pour gérer ces intempéries.

- Une gestion irrationnelle des ressources publiques

Cette irrationalité se traduit d'abord par une concentration extrême des ressources publiques dans les grandes villes. Par exemple, le nombre de lits d'hôpital pour mille personnes est de 6,28 à Pékin, alors que ce chiffre est de 1,83 seulement pour la province de l'Anhui, province agricole située dans le Centre du pays. Quant au nombre de médecins, il est de 4,62 pour mille habitants à Pékin, alors que pour l'Anhui, c'est l'inacceptable chiffre de 1,13.¹²

Elle se situe ensuite au niveau des prix des ressources publiques : on constate donc des phénomènes étranges : ainsi, les queues sont extrêmement longues devant les guichets des hôpitaux, alors que personne ne va acheter ses médicaments dans une pharmacie de quartier. De même, de nombreux immeubles de grand standing restent vides alors que tout le monde peine à trouver un logement.

¹² Lou Yi : « La situation sanitaire préoccupante dans le Centre-Ouest de la Chine »

Les dépenses publiques ne sont pas non plus attribuées de manière optimale. Si l'on fait une comparaison internationale, la Chine se situe au plus bas niveau mondial des investissements de santé. Des études de l'OMS montrent que même les pays parmi les plus pauvres de l'Afrique ont un niveau de dépenses de santé publique deux fois supérieur à celui de la Chine. Dans son rapport annuel de 2000, l'OMS classe la Chine à la 188^{ème} place sur les 191 pays du monde.

3.1.1.2. Les problèmes liés au développement

- Les effets négatifs d'une urbanisation et d'une industrialisation accélérées

D'après le directeur adjoint du Bureau national de la Protection de l'environnement, M. Pan Yue, la Chine risque de devenir aujourd'hui non seulement une « usine mondiale », comme tout le monde le dit, mais aussi un « entrepôt mondial de déchets ».

Si la situation réelle s'avère moins grave, on a toutes les raisons de s'inquiéter d'une détérioration continue de la situation environnementale en Chine.

L'ancien modèle économique, qui donne la primauté à la production industrielle sur toute autre considération, y compris la protection de l'environnement, a fait payer cher à la Chine la dégradation de ses conditions naturelles : pollution de l'air et de l'eau, érosion de la terre, inondations, tempêtes de sable....

Aujourd'hui, si on commence à parler d'un développement durable, sa concrétisation sur le vaste territoire n'est pas une tâche facile. Et la situation a toujours tendance à s'aggraver avec une exploitation excessive des ressources naturelles. Les faits sont flagrants : le Fleuve Jaune, berceau de la civilisation chinoise, a vu des dizaines de ses affluents s'assécher et l'équilibre écologique de son bassin s'effondrer. Le désert couvre désormais 18% du territoire, avec une vitesse d'extension de quelques centaines de milliers de kilomètres carrés par an. La pluie acide tombe sur 30% du territoire, et à cause de l'air pollué, 50 000 personnes, en ville, meurent précocement chaque année¹³.

- La disparité s'aggrave entre les régions d'une part, entre la ville et la campagne d'autre part.

¹³ James Kynge : « La crise environnementale lance un défi à la Chine »

Dans une Chine qui réalise globalement un progrès économique fulgurant, l'écart de développement entre les différentes parties du pays reste frappant, comme le rappellent les chiffres suivants : la moyenne du PIB par tête des 19 provinces du Centre-Ouest du pays, qui représentent 86,6% de la superficie totale et 59,1% de la population, n'atteint même pas les 3/4 de la moyenne nationale, et ne représente que 1/3 de celle des provinces de l'Est¹⁴.

Les conditions de vie en ville et à la campagne sont nettement différentes. Selon une analyse faite par des experts de la Banque mondiale, les dépenses publiques que la Chine a engagées depuis les 11 dernières années privilégient largement les régions urbaines, notamment les villes les plus développées. La population urbaine, qui ne représente que 15% de la population totale, bénéficie des 2/3 des services de santé, alors que la population rurale, soit 85% de la totalité, n'en bénéficie que du tiers.

On pourrait donc très bien imaginer les conséquences d'une éventuelle expansion du SRAS, ou d'autres épidémies, dans les régions les moins favorisées : elles seraient sans doute catastrophiques pour ce pays immense et très peuplé.

- Des changements démographiques qui posent défis

Le XXI^{ème} siècle sera pour la Chine une période d'urbanisation rapide. Avant la fin du siècle, environ 90% de la population vivra dans les villes, contre 37% en 1995. En termes absolus, la population urbaine passera, à elle seule, de 450 millions d'habitants en 1995 à 1,2 milliards en 2060 – soit approximativement la population actuelle du pays. Ce quasi-triplement de la population urbaine aura de fortes répercussions sur la construction et la gestion des ressources publiques¹⁵.

Une autre tendance à prendre en compte est le vieillissement de la population. La Chine enregistre, en effet, une chute brutale du taux de fécondité qui se situe en dessous du seuil de reproduction. A Pékin, on ne compte déjà plus que 1,4 à 1,5 naissance par femme. A Shanghai, ce chiffre tombe à 0,96 naissance par femme. En d'autres termes, un nombre croissant de femmes n'ont plus du tout d'enfants. Cette situation va entraîner un vieillissement rapide de la

¹⁴ Lou Yi : « La situation sanitaire préoccupante dans le Centre-Ouest de la Chine »

¹⁵ Les chiffres dans ce paragraphe et le suivant sont issus de l'article « La démographie en Chine : une bombe à retardement » de Michel Andrieu

population : d'ici à 2025, l'âge moyen sera de 40 ans alors qu'il n'était que de 27 ans en 1995. A l'évidence, la prise en charge des personnes âgées sera un problème très lourd à gérer pour l'administration, notamment en temps de crise.

3.1.2. Une société en mutation profonde : incubateur de crise

La Chine peut tout à fait être fière de sa stabilité et de sa prospérité actuelles. Pourtant, elle doit garder un esprit vigilant face aux crises latentes.

Des études socio-économiques montrent que, lorsque son PIB par habitant se situe entre 1000 et 3000 dollars américains, un pays se voit en général soumis à de forts risques de crise. En fait, il s'agit souvent, à ce stade de développement, d'un déficit de la conscience publique et du système de gestion de crise concernant l'augmentation des risques liés principalement à la concentration et la mobilité accrues de la population. Mais ces risques proviennent aussi des systèmes de fonctionnement de plus en plus interdépendants de la vie urbaine.

D'après cette analyse, la Chine se trouve exactement en période à haut risque. Le fait qu'elle soit un pays en pleine transformation ne peut rendre cette hypothèse que plus convaincante.

3.1.2.1. Un décalage entre les progrès économiques et sociaux

D'un point de vue général, le développement social de la Chine est en retard par rapport à son progrès économique.

Depuis le lancement de la réforme et de l'ouverture à la fin des années 70, la priorité a toujours été donnée à la construction de l'économie de marché, en négligeant les questions de service public. Il existe ainsi une sorte de « vide » dans le domaine des affaires publiques, de même qu'un manque de responsabilité du gouvernement vis-à-vis de la population.

Ceci est d'autant plus vrai au niveau local, où le service public est toujours passé au second plan par rapport aux réalisations économiques, et où le seul critère pour évaluer la performance des autorités a toujours été le chiffre du PIB, sans que les indicateurs de santé publique ou de protection de l'environnement ne soient pris en compte.

3.1.2.2. Une société mal préparée aux crises

Un adage chinois dit : « Il faut penser sans cesse aux éventuelles crises en temps de paix ». Pourtant, les Chinois n'ont pas vraiment de culture de crise. Une sorte d'opportunisme fait que les gens n'y pensent que lorsqu'elle leur tombe sur la tête, ce qui explique une démarche au coup le coup dans leur gestion.

Ainsi, en Chine, presque tous les immeubles, de logements ou de bureaux, sont dotés d'installations contre l'incendie. Mais rares sont les gens qui savent les utiliser. Encore moins sont ceux qui connaissent les mesures d'auto protection en cas d'incendie ou de séisme, pour ne pas dire d'attaque biologique. Par ailleurs, faute de maintenance appropriée, la plupart des installations de sécurité sont devenues obsolètes.

Le volet « prévention de crise » est donc quasiment inexistant dans la vie quotidienne, dans l'éducation nationale ou dans la culture d'entreprise.

Ceci constitue un grand risque car, avec ses spécificités géographiques, économiques et démographiques, la Chine est un pays assez fragile face aux crises, d'autant plus que, dans un monde globalisé, elles dépassent souvent les frontières.

3.1.2.3. Une crise de confiance

Le SRAS a aussi révélé une crise de confiance vis-à-vis de l'administration quant à sa capacité d'aide à l'urgence. Au moment de l'épidémie, lorsqu'ils rencontrent des difficultés, 28% de Chinois ont d'abord recours à leurs familles, et un pourcentage à peine équivalent fait appel à l'administration¹⁶, alors que normalement, dans un pays à forte culture collective, ce chiffre devrait être beaucoup plus élevé.

Ceci s'explique par un décalage entre les attentes croissantes de la population vis-à-vis du gouvernement, et la capacité d'adaptation de ce dernier.

¹⁶ Selon une enquête sur la réaction du public au SRAS, menée par l'Université de Nankin (ville importante chinoise) et le Centre du sondage de l'opinion publique de Nankin

Dans un pays au taux de croissance de 9% par an, le besoin d'être mieux protégé et mieux servi par les services publics suit la même augmentation. L'administration est donc appelée à évoluer avec le temps, alors qu'en réalité elle prend du retard et reste toujours dans son ancienne logique.

Cette crise de confiance s'inscrit aussi dans un climat social de méfiance, ce qui n'est pas étonnant pour une société en mutation. L'inefficacité et le manque de crédibilité des entreprises, des institutions publiques, et même des individus sont à la source de cette méfiance généralisée.

3.1.3. Une culture administrative héritée du passé : besoin de rupture

Si l'administration chinoise est mal adaptée à la nouvelle conjoncture, outre les explications liées au développement du pays, il existe des raisons d'ordre culturel et historique.

3.1.3.1. L'opacité traditionnelle dans la gestion des affaires publiques

La transparence ne figure, parmi les principes sur lesquels s'est fondée la philosophie classique de l'administration en Chine, ni en tant que moyen ni en tant qu'objectif.

L'origine de ce phénomène se trouve dans la tradition autoritaire de l'administration chinoise qui, constituée essentiellement d'élites se considérant les « parents du peuple », se trouve en situation de supériorité par rapport à lui. Considéré comme peu cultivé et voué à être gouverné, le peuple n'a ni le droit de se prononcer sur les affaires administratives ni même le droit d'en avoir connaissance.

Par ailleurs, les fonctionnaires ayant déjà un large pouvoir d'interprétation des lois et règlements, préfèrent renforcer artificiellement la non-transparence pour consolider leur autorité auprès des administrés et accroître leur pouvoir réel. Certains profitent de cette opacité pour chercher des avantages personnels, en cachant parfois à leur hiérarchie les mauvaises performances ou les scandales.

Depuis la première affirmation officielle en faveur de la transparence administrative, datant de 1987¹⁷, beaucoup de progrès ont été enregistrés dans ce domaine, mais cette

¹⁷ rapport présenté par le secrétaire du Comité central du Parti communiste chinois lors du 13ème Congrès

amélioration ne doit pas cacher les difficultés rencontrées tant au niveau structurel que dans les mentalités. Les réactions de l'administration pendant les premiers jours du SRAS en sont une preuve éloquente.

3.1.3.2. Une ligne de conduite à reconsidérer

La culture de l'Administration et les valeurs qui la sous-tendent sont largement héritées des valeurs sociales dominantes¹⁸.

La logique mercantiliste, méprisée jadis dans une Chine à forte couleur idéologique et au collectivisme excessif, est aujourd'hui omniprésente dans la société chinoise.

L'administration chinoise, certes, n'échappe à ce courant dominant. Elle a eu d'ailleurs raison, pendant la période assez longue de l'« accumulation de la richesse » nécessaire pour doter le pays d'un minimum de base économique, de centrer son travail sur l'économie.

Pourtant, en tant que gestionnaire du pays, cette administration doit, aujourd'hui, adopter une autre stratégie que celle des lois du marché car, en fin de compte, son rôle n'est pas de « produire » mais de « servir ».

Pendant les 20 dernières années, s'inscrivant dans les règles du marché, les politiques chinoises de santé avaient pour but d'encourager le rendement des services de santé, lesquels étaient considérés comme une marchandise. Ce qui fait que la prévention des maladie, ou des crises sanitaire, qui évidemment n'est pas rentable, est largement passée au second plan par rapport aux soins.

En fait, dans une économie de marché, le rôle principal de l'administration consiste justement à fournir des services publics et à assurer la justice sociale.

¹⁸ Maurice Kamto : « Réaffirmation des valeurs et du professionnalisme de l'administration »

L'administration chinoise se verra d'autant plus contrainte de mettre à l'ordre du jour l'amélioration des services publics que, avec le niveau actuel de l'économie chinoise, elle ne trouve plus d'excuse dans le manque de moyens.

Tout l'enjeu pour l'administration consiste donc à prendre du recul vis-à-vis de l'économie, et retrouver son rôle initial, celui de gardien du bien-être de la population et de l'intérêt général.

3.2. Trouver les bonnes réponses aux difficultés chinoises

L'analyse ci-dessus montre que les défis sont à relever à trois niveaux : conceptuel, institutionnel et opérationnel ; un schéma qui présidera aux propositions suivantes: adopter des concepts nouveaux (3.2.1), réfléchir aux structures (3.2.2), savoir communiquer (3.2.3), mettre en place des organismes spécialisés (3.2.4) ainsi que développer des moyens complémentaires (3.2.5).

3.2.1. Adopter des concepts nouveaux

3.2.1.1. De l'opacité à la transparence

Bien que l'administration chinoise soit désormais soumise à des règlements visant à favoriser la transparence administrative, dont l'élaboration a marqué un progrès réjouissant dans l'encadrement juridique de la transparence administrative, leur mise en oeuvre effective n'est pas chose facile. Dans la gestion de crise, les aspects suivants méritent une attention particulière

1) Mettre à disposition du public de véritables informations

Dans la plupart des cas, les informations publiées par l'administration chinoise sont celles annonçant les résultats définitifs d'un processus ou les efforts à accomplir par le peuple, ce qui n'apporte pas, malgré leur utilité dans le fonctionnement normal de l'administration, de valeur ajoutée réelle à l'amélioration de la transparence. La bonne démarche consiste donc à rendre publiques les informations permettant d'accroître la visibilité des actions, telles que les éléments

justifiant une décision, le compte rendu des réunions, etc. Ceci d'autant plus qu'en temps de crise, les populations ont tendance à s'affoler, et ont donc besoin d'être rassurées par une information transparente, détaillée et sincère, avant de répondre aux injonctions de l'administration.

2) Mettre en place des mesures de contrôle, de recours et de sanctions

Si le principe de la transparence est désormais reconnu comme primordial dans la gestion des affaires publiques, son application est souvent biaisée par la trop grande marge de manœuvre dont bénéficient les administrations. En fait, hormis quelques indications générales, très peu de dispositifs encadrent les méthodes et procédures utilisées en matière de transparence, ce qui fait que les administrations ont toute discrétion pour choisir les méthodes qui leur « conviennent ». Cette situation crée une grande confusion dans les esprits.

Un véritable contrôle du respect de la transparence est donc à établir, et doit être confié à des institutions indépendantes pour éviter toute dérive.

En cas de violation du principe de la transparence, le citoyen doit pouvoir déposer une requête devant la juridiction compétente, ce qui devra être inscrit dans la loi d'une manière explicite et cohérente.

En ce qui concerne la sanction contre la non-transparence, elle représente encore une lacune dans la loi chinoise. La réforme judiciaire en cours devra prendre cet aspect en compte et permettre des avancées concrètes.

3.2.1.2. De l'Etat « dirigeant » à l'Etat « fournisseur de services »

Quel est finalement le rôle de l'Etat dans les affaires publiques ? L'épidémie du SRAS a sans doute été l'occasion, pour le gouvernement et les responsables politiques chinois, de s'interroger et de comprendre la nécessité d'une transition de leur rôle de « dirigeant » vers celui de « fournisseur de services ».

Cela signifie d'une part que le centre d'activités devra se déplacer du pur champ économique à un champ comportant le volet du service au citoyen, et d'autre part que l'Etat devra être plus à l'écoute des besoins des citoyens.

Dans une économie de marché, le rôle principal du gouvernement consiste en effet à fournir ses services aux citoyens et à assurer la justice sociale. Si ce rôle n'a pas été joué comme il le fallait par la Chine, durant la dernière décennie marquée par le culte de la « croissance », il est temps d'en prendre conscience et de combler le déficit.

A cet égard, des valeurs fondamentales devront reprendre leur place dans la politique publique, telles que la primauté de la vie humaine sur les biens matériels et de la sécurité et la santé de la population sur l'image de la « prospérité ». Ceci implique qu'en temps de crise, les initiatives en ce sens ne devront jamais céder aux soucis économiques ou à la peur de la « déstabilisation ».

Cela implique surtout un changement fondamental dans la mentalité du fonctionnaire : au lieu d'avoir comme premier souci le compte rendu devant sa haute hiérarchie, il doit avant tout assumer son rôle de serviteur public.

La responsabilisation des fonctionnaires devant le peuple devra s'institutionnaliser, avec les mesures de récompense et de sanction nécessaires, pour rendre le service public plus efficace et mieux encadré.

3.2.1.3. De la « réaction géniale » à une logique d'anticipation et de prévention

Face aux crises de demain, l'anticipation est un principe fondamental d'efficacité. Toute organisation qui aura évalué son potentiel de crise, établi des scénarios pour répondre et réagir, qui aura réparti les rôles des acteurs et réalisé des exercices de simulation, mettra tous les atouts de son côté pour surmonter les épreuves.

Les expériences montrent que toute crise naît de la rencontre de causes structurelles avec un événement déclencheur¹⁹. L'anticipation de la crise se pratique donc à deux niveaux :

Sur le plan structurel, elle passe par une remise en cause permanente du mode de fonctionnement de toutes les activités et la mise en place d'un dispositif de veille stratégique des signaux de crises potentielles. L'histoire du 11 septembre a montré qu'il ne faut jamais

¹⁹ Véronique Sartre : « La communication de crise »

refuser de penser à l'impensable. Avant l'événement, il y avait bien eu des signes avant-coureurs, certains rapports mentionnant les activités suspectes de personnes suivant des cours de pilotage d'avions, et d'autres signalant l'organisation des réseaux d'activistes. Mais ces informations ont été dédaignées, parce qu'une attaque sur le sol du pays le plus puissant du monde semblait inimaginable.

Sur le plan opérationnel, l'anticipation des crises passe en premier lieu par la création d'un mécanisme d'anticipation, ou plus concrètement d'une cellule d'anticipation dans l'administration, cellule dont les missions principales seront les suivantes : recenser les crises potentielles, établir des scénarios de crise, définir les signes avant-coureurs de la crise, évaluer les risques d'occurrence et de gravité et mesurer leur rapport, proposer des mesures pour améliorer la prévention et la réaction.

Dans l'anticipation des crises, il ne faut surtout pas attendre des informations exhaustives, ou se focaliser sur l'anticipation des crises connues. La contradiction à dépasser est naturellement la difficulté d'anticiper ce qui est en dehors de ses modèles de référence : cela suppose, fondamentalement, une culture du signal faible et aberrant, souvent en contradiction avec nos références scientifiques et opérationnelles.

3.2.2. Réfléchir aux structures : mettre fin à l'émiettement administratif

3.2.2.1. Les problèmes des structures chinoises

Le système administratif chinois, très imbriqué et complexe, est marqué par le paradoxe entre le cloisonnement d'une part et une centralisation excessive d'autre part. Il est aujourd'hui indispensable de le réformer pour assurer une meilleure répartition et une meilleure coordination des compétences entre le niveau central et les autorités locales pour gérer avec l'efficacité les crises.

Si le SRAS, originaire du Guangdong une province de l'extrême sud du pays, a finalement gagné une grande partie du vaste territoire, c'était surtout à cause du retard dans l'action dû à une mauvaise coordination entre les différents échelons de décision.

La complexité des structures s'accompagne en Chine d'un fort protectionnisme local : dans l'affaire du SRAS, beaucoup d'autorités provinciales, par crainte de faire reculer les

investissements, ont choisi dans un premier temps de nier la crise, jusqu'à ce que le gouvernement central prenne des mesures de transparence contraignantes.

3.2.2.2. Il faut réformer dans les deux sens :

D'une part il est nécessaire de développer la coordination des services au niveau national, en décloisonnant les administrations centrales concernées par les situations de crise. Cela passe, pour la santé, par la création d'un « conseil national interministériel de sécurité sanitaire » qui permettra une prise de décision plus efficace, tout en exerçant un contrôle sur le protectionnisme local.

D'autre part, il faut déconcentrer le pouvoir de décision en opérant au plus près, avec les acteurs du terrain, sur une base de confiance maximale, ce qui suppose de fortes ruptures culturelles : il faudra rompre avec nos cadres de pensée habituels, qui consistent en une action coup de poing, menée par des services centraux, venant en aide à des populations impuissantes. Il faudra passer à une démarche qui laisse une très grande place à des logiques de la base vers le sommet plutôt que du sommet centralisé vers la base.

En ce qui concerne le commandement local, le modèle français est en effet très intéressant : c'est un commandement unique et organisé, assuré par le maire ou, par le préfet, qui assume les fonctions de « Directeur des Opérations de Secours », et qui peut mobiliser l'ensemble des moyens publics et privés sur le territoire en crise.

A l'instar de ce modèle, la Chine pourrait envisager une structure organisée autour d'un « organisme national de la gestion des crises » (voir 3.2.4.1) chargé de la coordination, au niveau central : du circuit central- local de l'information, du recueil de l'information à destination des décideurs centraux, du public et des médias. Cette structure ne remplacera pas pour autant le rôle essentiel des gouvernements locaux qui établissent chacun, en fonction des spécificités locales, leur système de crise. Ce système est dirigé par un « chef de commandement », responsable en temps normal de la prévention, de l'élaboration des plans de gestion de crise, de l'entraînement à la crise, et en temps de crise des opérations sur le terrain, du compte-rendu à la hiérarchie supérieure et de l'appel au secours.

3.2.3. Savoir communiquer : mieux utiliser les médias

La communication dans les premiers jours de la crise du SRAS nous a servi de contre-manuel : absence, « no comment », démenti, refus d'informer, mise en cause de ceux qui informent, et pire encore, des déclarations décrédibilisantes : « Je peux vous l'assurer : tout est sous contrôle ».

3.2.3.1. La communication a un rôle crucial

Le rôle de la communication dans la gestion de la crise est incontestable ; le problème n'est pas de « communiquer » pour dissoudre la crise dans un sourire médiatique, mais de donner une information sérieuse permettant à chacun de mieux se repérer et de mieux exercer ses responsabilités à son niveau, y compris à celui de citoyen. Et cela n'est possible que si une base de confiance lie l'émetteur et le récepteur. Or, précisément, notre culture de la crise est largement une culture de la suspicion : « S'ils savent, on est perdus ! ».

L'absence de communication a des conséquences graves, et il est à craindre que l'arrivée de crises de plus en plus surprenantes et déstabilisantes ne déclenche des mécanismes de non-information, en redonnant toute leur place aux logiques du secret.

La bonne ligne de conduite consiste à dire : « Plus c'est grave, plus il faut informer ». Informer n'est pas une concession mais une exigence en temps de grande menace. Certes, cela exige de très sérieux travaux, des expérimentations avec des démarches ouvertes et innovantes.

3.2.3.2. La rapidité et la fluidité de l'information sont un préalable au succès de la communication

Une des clés de la communication de crise est le recueil d'informations valides et ceci avant tous les autres. Etre le premier à posséder les informations vous permet de devenir la source privilégiée des médias, de faire autorité et d'accroître naturellement votre crédibilité. Vous pouvez ainsi jouer un rôle de premier plan dans le cycle de l'information autour de la crise.

La fluidité du système « recueil – communication » est un facteur clé de réussite. La tempête de 1999 en est un bon exemple : EDF a fourni directement l'information aux médias, de façon coordonnée, du terrain jusqu'aux individus. L'information brute (nombre de foyers reconnectés, planification) venait valoriser l'information « sensitive » traduite par l'effort des

hommes sur le terrain. Il est à noter aussi qu'il s'agit d'un rare cas de crise où l'ensemble de la population pouvait vérifier directement la présence des équipes de l'entreprise sur le terrain (assimilation des efforts des agents d'EDF à ceux d'équipes de secours).

La gestion de l'information par le gouvernement chinois au moment du SRAS est aussi une expérience très intéressante :

Dans un premier temps, on a assisté à un échec de l'information : avant que les informations officielles ne paraissent dans les médias, 40,9% de citoyens avaient déjà pris connaissance de la crise, à travers différents canaux : rumeurs (56,7%), téléphone (19,4%), et internet (14,2%)²⁰. Ceci a créé une confusion dans la population qui, par la suite, s'est affolée et a adopté des comportements irrationnels comme le stockage du riz et du sel.

En revanche, dès qu'il a corrigé cette erreur en tenant régulièrement des conférences de presse retransmises en direct à la télévision, le gouvernement a pu très vite regagner la confiance du peuple et reprendre en main le contrôle de la situation.

3.2.3.3. Il faut savoir utiliser les médias

En période de crise, l'administration et les médias cherchent à atteindre tous les deux le même destinataire : le grand public. D'une certaine manière, ces deux protagonistes sont interdépendants. Ils ont besoin l'un de l'autre pour faire passer leurs messages.

Pour l'administration, l'utilisation des médias comme voie de communication permet une réduction maximale des maillons de transmission de l'information et évite ainsi la déformation des données.

Occuper le terrain médiatique signifie :

- Savoir choisir le bon relais : privilégier un vecteur de communication en fonction du public visé est une marque de professionnalisme dans la gestion de crise. Par exemple, des magazines sportifs seront des interlocuteurs cibles si la crise touche le domaine sportif ;

²⁰ Selon une enquête sur la réaction du public au SRAS, menée par l'Université de Nankin (importante ville chinoise) et le Centre du sondage de l'opinion publique de Nankin

- Rester maître du temps : dans la phase aiguë de début de crise, il est utile de proposer des « points de presse » où tous les médias sont conviés ; lorsque la crise s’installe, occuper le terrain médiatique dans la durée est également important. Il s’agit de ne pas relâcher son attention, mais de toujours rester la source d’informations nouvelles et signifiantes, limitant ainsi les rumeurs et les sources non-vérfiées.

- Adapter son langage : il faut bannir le jargon technique et trouver des mots simples, évocateurs, pour expliquer au public des réalités complexes. En temps de crise, les mots pèsent lourd. Une déclaration exprimant du respect, de l’empathie ou de la compassion envers les victimes sera un signe de la prise en charge de la dimension affective de la crise.

3.2.4. Mettre en place des organismes spécialisés dans la gestion de crise

3.2.4.1. Une commission d’Etat à la gestion de crise

La pratique, dans la plupart des pays habitués à la gestion des crises, consiste à adopter un système vertical ²¹. Aux Etas-Unis, les systèmes de réaction à la crise sont gérés au niveau central par le FEMA (Federal Emergency Management Agency), qui regroupe en son sein 12 secteurs de crise dotés chacun d’un commandement.

La Chine pourrait envisager la création d’une commission sous la tutelle du Conseil des Affaires d’Etat et dirigée par un haut responsable de l’Etat, hiérarchiquement au niveau d’un vice-premier ministre. Elle aurait pour mission principale la coordination centrale de la gestion de crise : la collecte de l’information, l’exécution de la stratégie anti-crise, les actions des différents secteurs. En temps normal, elle s’occuperait de la distribution des fonds, de l’élaboration de la stratégie, de la gestion des ressources, de l’aspect législatif et de la formation.

3.2.4.2. Des agences d’expertise de crise

A l’exemple du modèle américain des « Centers of Disease Control » (CDC) (voir annexe 4 : les CDC des Etats-Unis), principal organisme fédéral chargé de protéger la santé et la sécurité de tous les citoyens, la Chine a créé, au lendemain du SRAS, ses propres CDC qui couvrent tous les

²¹ Selon M. Wang Jian, chercheur au Centre des Politiques et de la gestion sanitaires de l’Université de Pékin

échelons du territoire, des districts au niveau central, ce qui marque un progrès dans l'institutionnalisation de la gestion de crise.

Mais en dehors de ces structures opérationnelles, il est aussi nécessaire d'inscrire la gestion de crise dans un cadre scientifique et technique, en confiant le travail de recherche et d'analyse à des organismes spécialisés indépendants.

L'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA) pourrait servir d'exemple à la Chine.

Créée le 1er avril 1999 à la suite de la crise de la dioxine, cette agence a travaillé sur bon nombre de dossiers : la crise Coca-Cola, la marée noire (Erica), l'ESB, la fièvre aphteuse... Elle a pour rôle de mettre en place des systèmes d'analyse normés afin de pouvoir donner des avis cohérents. Elle détecte les risques potentiels et alerte les pouvoirs publics si besoin. En période de crise, l'AFSSA crée une cellule d'alerte qui diversifie au maximum ses sources d'information afin d'analyser les tendances, ce qui permet d'anticiper et donc de mieux gérer les crises ultérieures.

3.2.4.3. Des cellules de crise et de suivi de crise dans les entreprises

Pratique courante dans la culture d'entreprise des pays développés, la création de cellules de crise est un phénomène nouveau pour les entreprises chinoises.

C'est une démarche à encourager car l'entreprise est le lieu où se rencontrent les activités économiques – souvent à l'origine des crises, et les individus qui vivent en société. Elle représente donc un maillon essentiel dans la gestion de toute crise.

Deux conditions doivent être réunies pour que la cellule de crise se montre efficace :

- Elle doit être constituée avant la crise et non pas improvisée pour l'occasion ;
- Elle doit être expérimentée sous peine de conduire l'entreprise à une confusion encore pire au moment de la crise.

La composition d'une cellule de crise est importante : l'étude de Pauchant et Mitroff (1992), réalisée au sein de grosses entreprises, donne le profil moyen des cellules de crise. On y trouve la plupart du temps des personnes en charge des affaires juridiques et des assurances, des

directeurs de communication et de relations publiques et des managers responsables des aspects techniques.

On a tendance à croire que la cellule de crise est une structure ad hoc mise sur pied au moment où une crise éclate, et qu'elle disparaît une fois celle-ci réduite ou achevée. C'est vrai dans la plupart des crises. En revanche, dans des entreprises préparées, la cellule de crise est permanente et traite :

- pendant la crise, la gestion des événements ;
- en amont, la prévention et la préparation ;
- après la crise, la capitalisation pour permettre à l'entreprise de redémarrer.

3.2.5. Moyens complémentaires

3.2.5.1. Engager le citoyen dans la gestion de crise

De nos jours, l'augmentation du niveau d'éducation et la multiplication des canaux d'information ont rendu le grand public plus exigeant face aux crises. Il demande toujours plus de transparence et de compréhension des événements.

Pourtant cette pression subie par l'administration peut être transformée en initiative créatrice, en engageant le citoyen dans la gestion de crise, au lieu de le laisser en dehors du jeu, comme simple spectateur. Il faut en finir avec l'idée qu'en cas de situation délicate tout est immédiatement confié à quelques structures d'Etat, sous commandement unique, dans une espèce de logique militaire, en considérant que la société civile ne peut que s'affoler.

Le retour d'expérience de la tempête de 1999 en France a fortement souligné la nécessité de concevoir la riposte en lien étroit avec la société. Pour des défaillances de réseaux aussi complexes, le citoyen devrait bénéficier d'une certaine autonomie pour faire face à la situation à son niveau, dans l'attente d'un rétablissement général qui exige du temps. C'est-à-dire que dans ces nouvelles formes de crise, les grandes institutions ne peuvent plus dire aux citoyens de ne rien faire et de tout attendre des autorités.

Pour que la démarche citoyenne soit la plus efficace possible, il est important d'introduire l'entraînement à la crise dans la culture de crise en Chine.

Pour l'heure, en matière de crise, il n'existe aucune grande stratégie en Chine comme en France. Les interventions sont au mieux ponctuelles et très marginales. Cependant, en France, la mission d'information parlementaire sur la crise de la vache folle a proposé que soit créé un Institut des hautes études de gestion de crise. A l'évidence, ce genre d'initiative peut être source d'inspiration pour la Chine.

L'entraînement à la crise devra viser toute la population, et sous une multitude de formes : des simulations en grandeur réelle dans les entreprises et les administrations, mais aussi au niveau des quartiers et arrondissements, visant à vérifier que les dispositions matérielles et les procédures d'urgence prévues fonctionnent correctement; une formation à la crise à l'école primaire et secondaire de même qu'à l'université, pour sensibiliser les citoyens dès leur jeune âge ; des programmes de télévision éducatifs qui mettent le public en vigilance permanente. Tout cela permettra, lorsque la crise éclate, que la population garde son sang-froid et manifeste une certaine capacité à agir.

3.2.5.2 Mener une coopération internationale

Comme l'a montré la crise du SRAS, la collaboration avec les organismes internationaux est un facteur primordial pour le contrôle efficace des maladies infectieuses.

Cette dimension internationale de la gestion des crises prend désormais une importance particulière dans un monde rétréci en village planétaire, avec la réalité des échanges mondialisés, l'internationalisation des entreprises, la multiplication des relations entre opérateurs étrangers, et surtout l'interconnexion des réseaux.

La Chine ayant pris conscience de cette importance, en multipliant ses contacts avec l'OMS, l'OMC et d'autres organismes internationaux à la suite de l'épisode du SRAS, l'important est désormais de lancer un travail international systématique sur les grandes crises récentes, celle du SRAS bien sûr, mais aussi des black-outs électriques, des épisodes climatiques extrêmes, que la Chine n'a pas encore connus, en y associant de nombreux partenaires, au-delà des seuls acteurs de santé.

Conclusion

En septembre 2004, l'Institut de la Macro-économie de la Commission d'Etat au Développement et à la Réforme a publié un rapport intitulé « L'an 2010 – les trois perspectives possibles pour la Chine » qui prévoit une période à haut risque autour de 2010. Selon ce rapport, les ruptures et les instabilités dans les domaines économiques, financiers et sociaux, à force de s'accumuler, risquent de dégénérer en une crise majeure à cette date.

Ce rapport, qui lui-même est le résultat d'une réflexion post-SRAS, ne doit pourtant pas intimider les Chinois, car, dans la langue chinoise, le mot « crise » est composé de deux idéogrammes, dont l'un signifie « danger », et l'autre « opportunité ».

Toutefois on ne peut bénéficier de cette opportunité qu'après avoir payé cher le danger. C'est pourquoi **toute crise passée est un acquis précieux dont il faut tirer les leçons pour ensuite les valoriser dans la conscience et l'action, pour que l'administration chinoise soit mieux préparée aux crises de demain, aussi diversifiées et imprévisibles que complexes.** Voilà la conclusion du présent mémoire sur la gestion de crise en Chine.

1) La prise de conscience

Certes, le SRAS a alerté l'Etat chinois sur les dangers que représente une crise sanitaire globalisée, mais notre réflexion ne peut pas s'arrêter là.

La réalité est là : l'année 2004 qui s'achève est encore une année riche en événements pouvant être qualifiés de « crise » pour la Chine, avec parfois des bilans terriblement lourds : des inondations et de la sécheresse, du lait en poudre toxique, des explosions de mine extrêmement meurtrières ... (voir annexe 2 : Les grandes crises en Chine en 2004).

Les leçons tirées du SRAS ont-elles été utiles pour gérer ces crises ? Qu'a-t-on appris de ces crises récentes?

Ces interrogations semblent peu concerner les Chinois, à en juger par les réactions dans les médias. Il est donc temps de rappeler que le trouble provoqué par le SRAS ne devra pas rester à un simple niveau émotionnel, mais aboutir à une prise de conscience profonde, par la société chinoise, des lacunes structurelles qui persistent en matière de gestion de crise.

L'administration, de son côté, devra projeter son regard largement au-delà de la simple sphère de l'événementiel, pour adopter une logique d'anticipation et insérer le volet de la crise dans son travail quotidien.

Pour cela, il devra prendre à bras-le-corps les nouveaux défis, en refusant les évitements coutumiers sur le mode : « On est optimiste, tout est sous contrôle », ou même : « On a progressé quand même », car les crises n'attendent pas, et elles sont impitoyables.

La prise de conscience des citoyens est aussi indispensable mais il revient à l'administration de déclencher et de faciliter ce processus, dans un esprit non de donneur d'instructions mais de fournisseur de services.

2) L'action

C'est à partir de ses propres réalités que la Chine concevra et appliquera sa stratégie de gestion de crise : une donne démographique difficile à gérer, une société en mutation brutale, et une culture administrative millénaire ancrée dans les esprits.

Contrairement à des pays développés comme la France ou les Etats-Unis, qui ont une culture de crise assez mûre, la Chine ne possède pas de cadre juridique ni de mécanismes bien établis capables d'affronter une crise majeure. C'est donc un domaine de travail tout nouveau pour le gouvernement, qui devra pourtant le considérer comme une priorité et l'inscrire dans le cadre global de la réforme du système politique et économique chinois.

La première tâche consiste à encadrer la gestion de crise par la législation, qu'il s'agisse du pouvoir de l'administration, ou des obligations des citoyens en temps de crise. Une loi nationale sur la gestion de crise est indispensable, qui présidera à tout mécanisme ou procédure relatifs à la crise.

Ensuite il faut institutionnaliser la gestion de crise en s'attaquant à la lourdeur et la complexité des structures, avec un organigramme rationnel qui assure la coordination et la cohésion au niveau de l'Etat, tout en déclinant la stratégie globale en plans locaux et sectoriels, réalistes et fonctionnels.

Dans ses efforts pour construire son propre système de gestion de crise, la Chine a intérêt à observer de très près les crises qui se manifestent dans le monde et à s'inspirer de l'expérience des autres pays. Car les crises d'hier chez les autres pourraient très bien être nos crises de demain. La France pourrait notamment être notre pays de référence car d'un côté nos deux cultures ont beaucoup de points communs, notamment la tradition de centralisation administrative, et d'un autre côté elle possède de riches expériences et des outils sophistiqués de gestion de crise.

* * *

La catastrophe planétaire dont souffre encore toute l'Asie, et le monde, nous conduit sans aucun doute à franchir les frontières des crises connues, voire celles de l'imagination. Le raz-de-marée d'aujourd'hui pourrait se reproduire sous une autre forme demain. Devant ce monde imprévisible et globalisé, notre arme est toujours la conscience, qu'on n'utilise jamais assez, et l'action, qui nous évite le pire dans la mesure du possible.

Bibliographie

Ouvrages généraux :

- Véronique Sartre : *La communication de crise*, Demos. 2003
- Christophe Roux-Dufort : *Gérer et décider en situation de crise*, Paris, Dunod, 2000
- Thierry Libaert : *La communication de crise*, Dunod, Broché, 2001
- Rémi Kauffer : *L'arme de la désinformation*, Grasset, 1999

Rapports et documents officiels :

- Le rapport de la mission du Sénat sur la canicule : *La France et les Français face à la canicule : les leçons d'une crise*
- Compte rendu de la conférence du 26 juin 2003 à Lausanne : *La crise du SRAS : impact, expériences en Chine et en Suisse*
- *Lettre de mission du Groupe 7 du Séminaire sur la sécurité sanitaire*, promotion « Cyrano de Bergerac », ENA
- *Rapport de la mission interministérielle sur les dispositifs de secours et d'intervention lors de la tempête 1999*, décembre 2000

Articles :

- François Mansotte : *Epidémie de SRAS dans le monde, de mars à juillet 2003 : quelles leçons tirer d'une étude de presse ?* Santé publique, Vol 16, N°1, 2004, avril
- Sheying Chen : *Politique publique et stratégie de développement : l'Etat chinois en perspective*, Perspectives chinoises, N°77, 2003, mai-juin
- Guo Baogang : *Transforming China's urban health-care system*, Asia Survey, Vol 43, N°2, 2003 mars-avril
- Eric Sautédé : *Les leures de la modernité: internet, information et crise du SRAS en Chine*, Perspectives chinoises, N° 76, 2003, mars-avril
- Patrick Lagadec : - *Les exercices de crise pour des ruptures créatrices*
 - *SRAS : quel pilotage des crises mondialisées*
 - *La société française confrontée aux risques et crises en émergence*
 - *Risques, crises et gouvernance : ruptures d'horizons, ruptures de paradigmes*
 - *Face aux crises de demain : le vide* www.patricklagadec.net

- *La Chine a remporté des succès dans la lutte contre le SRAS*, www.china.org.cn
- Henri Tsiang : *Le SRAS, un nouveau défi pour la Chine*, www.revuepassages.fr
- Alain Guidetti, ministre à l'Ambassade de Suisse à Pékin : *SRAS, la crise et ses conséquences pour la Chine*
- Bill Fischer : *The post-SARS China business environment*, www.sinoptic.ch
- Li Wuzhou: *Comment le SRAS change furtivement la Chine*, www.chinatoday.com.cn
- Zhou Haiyan : *Le SRAS en chiffres*, South Weekend, le 12 juin 2003
- Sun Yafei : *La Chine en mouvement : un débat autour du SRAS*, News weekly, le 5 mai 2003
- Wang Shucheng : *Les nouvelles stratégies de lutte contre les inondations en Chine*, www.ourplanet.com
- James Kynge : *La crise environnementale lance un défi à la Chine*, www.homeoc.org.cn
- Michel Andrieu : *La démographie en Chine : une bombe à retardement*, Programme de l'OCDE sur l'avenir, octobre 1999
- *Les « sept problèmes de la Chine »*, rubrique internationale, site de l'Humanité, le 6 mars 1998
- Zhang Binghui, *Les changements de la structure sociale en Chine*, www.espaces-marx.eu.org
- Zhuang Lihong : *Face au SRAS : les réflexions sur la gestion de crise du gouvernement chinois*, www.sina.com.cn, le 10 octobre 2003
- Li Ji : *La réforme institutionnelle va de l'avant*, www.bjinformation.com
- Wei Ming : *La Chine ne ménage aucun effort pour combattre le SRAS*, www.chinatoday.com.cn
- *La gestion de crise en sécurité alimentaire*, site de l'AFSSA
- Pierre Drouin : *Risques technologiques : danse sur des volcans*, Le monde, le 15 juillet 1981
- B.A. Wolfer : *Du bon usage d'une crise sanitaire et de ses limites*, www.sante.gouv.fr
- Drew Thompson : *La Chine fait face à des défis dans sa lutte pour empêcher la propagation de la crise VIH/sida*, www.prb.org
- Michèle Poulain, *La gestion par l'OMS des situations d'urgence sanitaire de portée internationale*, www.ridi.org
- Hervé Renaudin : *La cellule de crise à la croisée des divergences*, www.communication-crise.com
- *Introduction générale à la gestion des crises de protection civile*, Ministère de l'Intérieur, octobre 2004
- Jean Charles Haute, *Canicule...*, www.cadredesante.com

Annexe

Annexe 1 : La liste des personnes rencontrées

- M. Franck DAURENJOU, chef du Bureau de l'Analyse et de la Préparation aux Crises, Direction de la Défense et de la Sécurité civiles, Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité intérieure et des Libertés locales
- Le colonel Philippe NARDIN, chef de la Mission des Relations internationales, Direction de la Défense et de la Sécurité civiles, Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité intérieure et des Libertés locales
- M. Gilles CAMPION, chef du Service international, Agence France Presse
- M. Pierre COLLEN, Sciences Environnement Médecine, Agence France Presse
- Mme Nelly BELAIEV, directrice adjointe de la Communication, TV5

Annexe 2 : Les grandes catastrophes en Chine en 2004

1. Le typhon du 12 août :

- Les régions sinistrées : Le Zhejiang, province du Sud-Est
- Le nombre de morts : 164
- La perte économique : 18,1 milliards d'euros

2. L'explosion de gaz dans une mine du Shaanxi, le 28 novembre

- Le nombre de morts : 166
- La perte économique : le seul montant des indemnités aux victimes a atteint 740 mille euros

3. L'affaire du lait en poudre toxique :

- Les coupables : une quarantaine d'entreprises dispersées dans une dizaine de régions du pays, qui fabriquent du lait en poudre non-conforme aux critères de qualité
- Le nombre de victimes : 12 nourrissons morts et 229 empoisonnés

4. La sécheresse dans les provinces du Hunan, du Guangdong et du Guangxi :

- Le nombre des personnes touchées : 3,68 millions
- La perte économique : 400 millions d'euros

5. Les inondations et les glissements de terrain en juillet dans le Yunnan

- Le nombre de sinistrés : 74228
- La perte économique : 21,8 millions d'euros

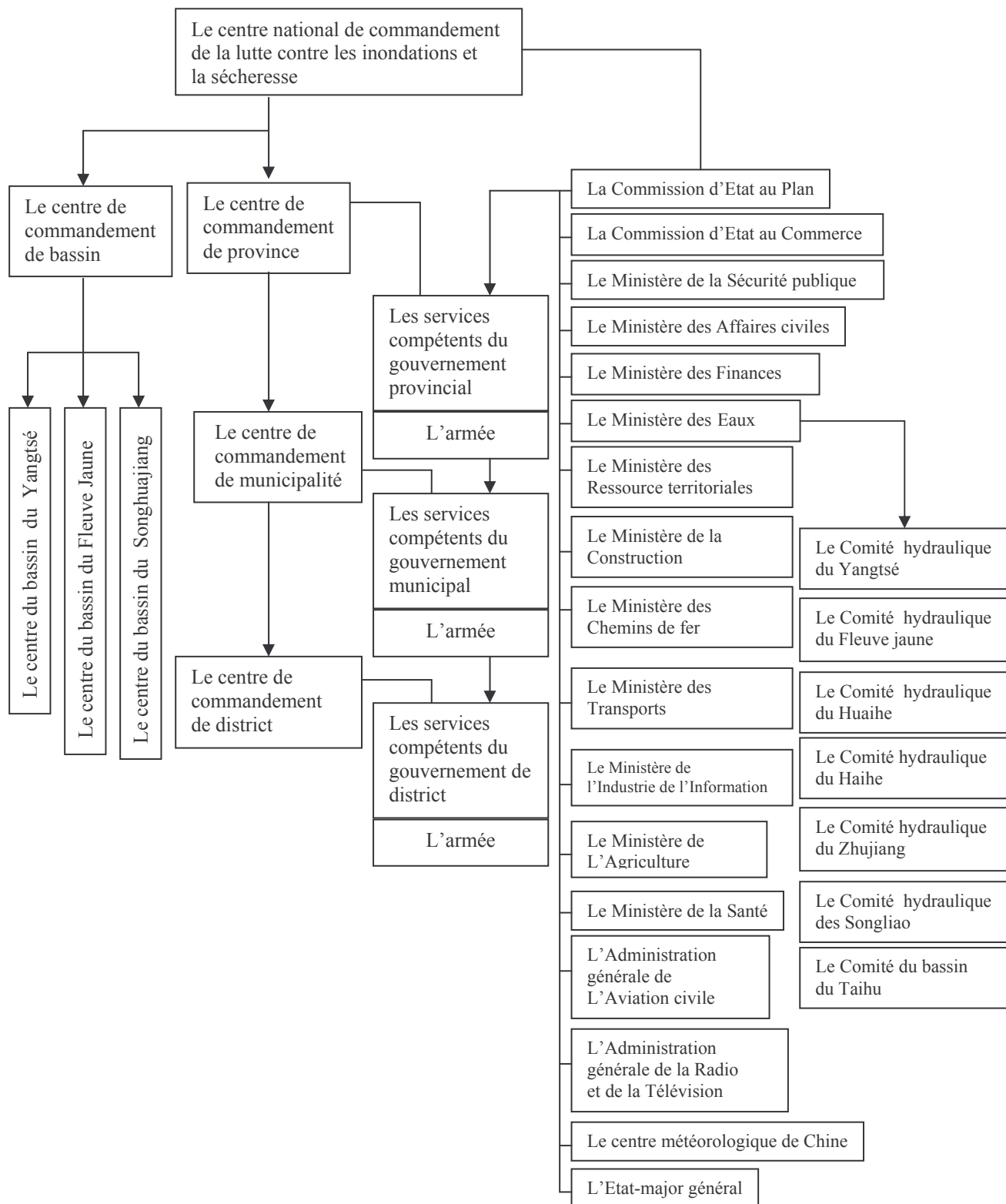
6. L'incendie dans un grand magasin du Jilin le 15 février

- Le nombre de morts : 54
- La perte économique : 400 mille euros

7. L'explosion dans une usine de feux d'artifice le 4 octobre

- Le nombre de morts : 37
- La perte économique : 560 mille euros

Annexe 3 : L'organigramme de la gestion des inondations en Chine



Annexe 4 : Les Centers for Disease Control and Prevention (CDC) des Etats-Unis

Les CDC est le principal organisme fédéral aux États-Unis chargé de protéger la santé et la sécurité de tous ses citoyens. Il relève du Department of Health and Human Services et sert de centre national pour l'élaboration et l'application de mesures de prévention et de contrôle des maladies. Il s'occupe également de questions de santé environnementale et d'initiatives de promotion de la santé et cherche à sensibiliser le public à l'importance d'une bonne santé.

Les CDC ont été créés à l'issue de la Deuxième Guerre mondiale sous le nom de Communicable Diseases Center. L'organisme emploie quelque 8 500 personnes dans 170 domaines de compétence et réparties à divers endroits, dont les bureaux du CDC aux quatre coins des États-Unis et dans d'autres pays, les centres de quarantaine et des organismes sanitaires locaux et étatiques. Il est constitué de 12 centres, instituts et bureaux, dont le National Center for Infectious Diseases (NCID).

Le mandat du NCID consiste à prévenir la maladie, les handicaps et les décès attribuables à des maladies infectieuses aux Etats-Unis et dans le monde entier. Il s'acquitte de ce mandat en se chargeant des activités suivantes : mesures de surveillance, recherches sur les épidémies, enquêtes épidémiologiques, laboratoires, activités de formation et programmes de sensibilisation publique, afin d'élaborer, d'évaluer et de lancer des stratégies de prévention et de contrôle des maladies infectieuses. Le personnel du NCID travaille de concert avec les autorités sanitaires locales et étatiques, d'autres organismes fédéraux, des associations professionnelles médicales et sanitaires, des spécialistes du milieu universitaire, des médecins, ainsi que des organisations internationales et autres organisations d'intérêt public. Il travaille également de près avec d'autres centres au sein du CDC, dont le Public Health Practice Program Office, l'Office of Global Health et l'Epidemiology Program Office.

À l'instar de nombreux autres pays, les États-Unis sont en voie de renforcer leur capacité nationale pour la surveillance, la prévention et le contrôle des maladies. Ils ont élaboré un plan stratégique pour prévenir les maladies infectieuses émergentes, dont les mots d'ordre sont la surveillance et l'intervention, la recherche appliquée, l'infrastructure et la formation, ainsi que la prévention et le contrôle. Les CDC cherchent à améliorer la capacité épidémiologique, à mieux s'équiper pour intensifier les mesures en cas de crise et à améliorer les communications, tout en fournissant le matériel et la formation nécessaires.