



Xavier Guilhou. Quarante ans d'expertise en gestion des risques dans toutes les régions du monde, au service des entreprises, des territoires et des Etats.

Pandémie sanitaire mondiale : comment agir au niveau territorial ? Le regard de Xavier Guilhou

Après l'Île de France, le Grand Est est la région de l'Hexagone la plus touchée par le Covid-19. Face à cette épreuve sanitaire sans précédent à l'échelle mondiale depuis la grippe espagnole de 1918 - pandémie dont les pouvoirs publics sous-estimèrent volontairement l'importance avec les conséquences dramatiques que l'on sait - que doit faire l'Etat, que peuvent faire nos territoires ?

Pour répondre à ce terrible questionnement, Thierry Hory, président de SEBL Grand Est, est allé à la rencontre de Xavier Guilhou, expert internationalement reconnu en prévention des risques et en pilotage de crise. Ayant accompagné sous toutes les latitudes pour les autorités françaises les plus grandes catastrophes humanitaires des quarante dernières années, Xavier Guilhou nous livre un diagnostic sans concession : sans attendre que l'Etat retrouve le sens du long terme qu'il a malheureusement perdu, c'est aux territoires de prendre l'initiative en formant massivement leurs élus et leurs aménageurs aux situations critiques. Un défi que les Suisses, entre autres, ont relevé depuis longtemps...

Pourquoi INTEREST

Concevoir l'aménagement du territoire avec comme perspective le développement économique, en usant du formidable levier de l'intelligence territoriale - l'intelligence économique appliquée aux territoires - tel est l'objectif stratégique que se fixe aujourd'hui SEBL Grand Est. Dans cet esprit, la lettre INTEREST - L'Intelligence territoriale Grand Est - a vocation à être une plate-forme de réflexion où des experts de premier plan, issus d'horizons différents, livrent leurs analyses et proposent des pistes d'action pour optimiser les ressources de notre région.

Plus que jamais, il s'agit d'approfondir notre réflexion, de créer de nouveaux réseaux, d'être agiles et proactifs dans une démarche stratégique sur le long terme... Dans la guerre économique planétaire, l'enracinement local et la mise en valeur des identités comme des ressources constituent des critères différenciants et positifs, à même d'optimiser nos atouts vis-à-vis de nos partenaires, sur nos territoires comme à l'international.

Vous avez accompagné au cours de votre carrière des crises majeures à l'échelle mondiale. Comment caractériser la crise actuelle du Covid-19, quels sont ses points communs avec les autres crises ?

En premier lieu ce n'est pas une "crise" au sens propre du terme. Nous sommes confrontés à quelque chose de beaucoup plus important qui touche la globalité de nos systèmes de vie à l'échelle de l'hémisphère nord. Désormais près de 3 milliards de personnes et une cinquantaine de pays sur 175 sont en logique de confinement total ou partiel, soit un tiers de la population mondiale... mais 95% du PIB mondial ! Certains seraient tentés de parler de "crise hors cadre", concept que nous avons fait émerger avec Patrick Lagadec, voici 15 ans, pour revisiter les questions de pilotage des situations non conventionnelles, type Katrina ou Fukushima Mais cela ne fonctionne pas non plus car les pandémies font parties des cas planifiés que tous les pays ont - ou devraient avoir - dans leurs

tiroirs, avec un suivi d'organisations mondiales comme l'OMS, et des entraînements réguliers pour faire face à ce risque majeur. Ce n'est pas davantage pour moi un "cygne noir", comme certains le prétendent, car l'occurrence de cette problématique est bien connue depuis les épisodes du SRAS et du H5N1, avec des outils d'alerte très sophistiqués sur le plan épidémiologique au niveau mondial.

Je dirais plutôt que nous sommes face à une catastrophe mondiale provoquée par un épisode pandémique. Avec un pilotage qui ressemble étrangement, sur le plan politico-médiatique, à celui d'une quasi-guerre bactériologique. Ce qui n'a rien à voir avec une "guerre" classique comme on l'entend trop souvent où il faut un ennemi désigné.

Pourquoi utiliser le terme très fort de "catastrophe" plutôt que celui d'urgence ?

Tout simplement parce que l'épidémie, en provoquant un confinement total des populations, génère un arrêt des économies et

une mise sous tension de toutes nos logiques de vie, y compris des systèmes d'information qui peuvent s'effondrer sous l'effet de la saturation des réseaux ! Et parce que les conséquences financières, sécuritaires et sociétales d'une telle situation sont bien plus graves sur le moyen terme que la question sanitaire prioritaire. Cette catastrophe se traduira par des effets dominos qui ne nous feront pas revenir à la situation antérieure, vu les niveaux de destruction atteints. C'est toute la différence avec une crise à l'issue de laquelle on cherche à revenir au *statu quo ante*.

En Allemagne et dans les pays du nord, tout est piloté à partir des régions et des villes et/ou, comme en Suisse, avec une très forte implication des populations.

Dans l'épreuve que nous traversons, nous constatons que les territoires – les centres-villes, les banlieues, les zones rurales... – ne sont pas égaux en matière de résilience. Comment l'expert que vous êtes appréhende-t-il la question territoriale dans un défi de ce type ?

Tout dépend des territoires concernés. Si vous observez ce qui se passe en Allemagne ou dans les pays d'Europe du Nord, tout est piloté à partir des régions et des villes et/ou comme en Suisse, avec une très forte implication des populations. L'exemple des pays latins et plus particulièrement de la France est aux antipodes. Les corps intermédiaires sont négligés. Dans le cas français, les élus locaux et les dispositifs de proximité qui auraient dû être mis d'emblée sous tension pour établir la relation avec les populations n'ont pas été utilisés. Tout passe par la chaîne étatique et par la parole des experts accrédités par le pouvoir.

En Asie, nous sommes sur une autre pratique coercitive, pour ne pas dire autoritaire, avec des populations disciplinées, voire civiques, ce qui ne signifie pas soumises. Il faut relire *La tentation de l'Occident* d'André Malraux pour bien saisir la dimension civilisationnelle de ces différences de postures face à des événements vitaux. Il y a aussi la situation nord-américaine qui est singulière, notamment en termes de résilience. Les Américains ont une culture du risque, associée à leur pratique de la démocratie. Ils ont la culture du migrant qui "fait face". C'est la culture du *You have to do it !* dans laquelle les populations, accoutumées aux crises majeures, celles provoquées par les cyclones, les grands froids ou les incendies en période de canicule, sont entraînées à tous les niveaux. Individuel, collectif, entrepreneurial.

Après, il y a le reste du monde, auquel nous pourrions associer nos propres zones de non-droit, où le pilotage s'effectue sur des critères communautaires, claniques, ethniques, culturels ou religieux. Sur ces territoires de l'hémisphère sud, voire à l'intérieur de nos propres zones grises, la résilience se confond avec la précarité des logiques de vie. Tout le monde ne vit pas les coups du sort avec le même niveau de bien-être... et de réponse bureaucratique !

Aussitôt l'alerte lancée en Italie, il fallait mettre tous nos dispositifs en tension pour s'organiser sereinement. Ce retard traduit une dégradation dans la conduite des affaires publiques.

D'avantage que les politiques, il semble que ce soient les experts – médecins en l'occurrence – qui soient en première ligne sur le plan communicationnel. Comment gérer une situation où demeurent énormément d'incertitudes, y compris dans une communauté médicale parfois divisée ?

C'est surtout propre à la France où le pouvoir politique s'est caché derrière des comités d'experts et de scientifiques pour jouer le principe de précaution. Ce n'est pas du tout le cas dans les autres pays. En Chine, le pouvoir a communiqué aux côtés de l'Armée populaire et les médecins n'ont pu s'exprimer. Au contraire, ils ont fait l'objet d'un contrôle très strict, voire d'un blocage total pour les lanceurs d'alerte. Là aussi, tout dépend des pays et des cultures. Aux Etats-Unis, Trump a communiqué, au départ, entouré d'un aéropage de patrons des grands laboratoires pharmaceutiques et de leaders du monde de l'Intelligence artificielle et des systèmes d'information. Les Iraniens ont communiqué avec les mollahs, etc...

Ceci posé, et compte tenu du niveau de désorganisation qui se manifeste dans beaucoup de pays, je pense que le pilotage n'est plus une affaire à mettre entre les mains d'experts mais dans celles des politiques. Nous avons connu ce type de biais avec l'accident de Fukushima. La tentation est de donner la main aux professionnels du "cœur de métier" qui s'enferment très vite dans leurs langages et leur technicité, avec, à terme, d'inévitables querelles de chapelles. Sur des problématiques qui sont vitales et qui concernent la vie et la mort de sociétés entières, c'est aux politiques de prendre la main. Encore faut-il qu'ils le veuillent et qu'ils aient en eux une vision stratégique à incarner. Tout le monde n'est pas Churchill ou Clemenceau !

Au-delà des polémiques qui ont émergé sur la gestion par l'Etat de la pandémie (trop tard ? trop peu ?), se pose un problème objectif : la gestion comptable des dépenses de santé est-elle compatible avec le pilotage d'une crise sanitaire de cette ampleur ?

Il n'y a pas de polémique, il n'y a que des faits ! L'Etat a pris un mois de retard sur le pilotage de cette crise pour avoir voulu maintenir des élections municipales qui n'avaient pas lieu d'être, compte tenu de la vague pandémique qui arrivait. Aussitôt l'alerte lancée en Italie, il fallait mettre tous nos dispositifs en tension afin de s'organiser sereinement. Ce retard n'est que la traduction d'une dégradation dans la conduite des affaires publiques. L'Etat et un certain nombre d'organisations, y compris privées, ont donné le pouvoir, depuis plusieurs décennies, à des armées de contrôleurs, d'auditeurs, de services technocratiques, à seule fin d'accroître la productivité. L'ennui, c'est que les entités régaliennes dont la mission est d'assurer la survie de la société ont connu elles aussi ces rabaudages budgétaires. Le scandale du manque de masques et de moyens de dépistage n'est que la

résultante de cette logique qui a affaibli les lignes de défense du pays. Aujourd'hui, qu'il s'agisse des hôpitaux, des armées, de la police ou de la justice, ces institutions connaissent le même désastre fonctionnel et humain. Là est la vraie crise dans la catastrophe que nous traversons. La cupidité de nos systèmes de gestion a joué un rôle majeur dans l'affaiblissement de nos mesures de sauvegarde collective.

La question vaut aussi pour le "zéro stock" dans les entreprises. Comment réagissez-vous à ce hiatus criant entre le court et le long terme en matière décisionnelle ?

J'ai connu cette dérive au travers de mes responsabilités dans de grands groupes mondiaux. Au début, c'était la globalisation avec un seul système d'information, puis une logistique unique, puis des projets mondiaux, des usines mondiales en flux tendu et le zéro stock. C'est l'idéologie de la "chaîne de la valeur". Cela suppose qu'il ne se passe rien au niveau mondial et que l'ensemble des systèmes d'information et des "supply-chain" tiennent le coup. J'ai toujours dit que c'était une utopie en termes de management des risques, surtout avec les fractures géopolitiques auxquelles nous assistons. Mais cet ordre de réflexion n'a aucun poids dans un comité exécutif où s'imposent les modèles défendus par les financiers avec leurs tableaux Excel, leurs algorithmes toujours rassurants, sans parler des professionnels du marketing, optimistes par nature ! A trop reposer sur des concepts virtuels, déconnectées de la vraie création de richesse, nos économies sont devenues très vulnérables. Je pense que l'atterrissage va être dur... Très dur !

Les décideurs publics ne devraient-ils pas intégrer la santé publique dans leurs stratégies de sécurité globale ? En ce sens, les collectivités territoriales ont-elles un rôle spécifique à jouer pour réorganiser nos chaînes logistiques d'approvisionnement (par exemple en médicaments) et, plus généralement, pour freiner les délocalisations d'entreprises stratégiques dans ce secteur ?

Oui, et ce devrait être le cas actuellement. Mais voyez ce qui se passe : un plan Pandémie a été mis au point par le Secrétariat général de la Défense et de la Sécurité nationale (SGDNS). Mais nous découvrons que lorsque la pandémie arrive, nous ne disposons plus des stocks stratégiques qui ont été décidés dans le cadre de cette planification. Cela signifie qu'il y a bien un problème de fond quant au pilotage des fonctions stratégiques de l'Etat ! Même chose au niveau territorial : qu'en est-il réellement à l'échelon des zones de défense et des régions ? Quant au niveau local, il est clair que nous sommes en retard, spécialement en matière de formation des élus, sur nos voisins suisses par exemple. Or ce sont eux, avec les Israéliens, qui sont les plus performants dans ce domaine.

L'analyse du Président de SEBL Grand Est Plus jamais ça !



Il est rare, dit-on, d'être prophète en son pays. Et c'est tragique, osons le mot, s'agissant de Xavier Guilhou, dont tant de gouvernements et d'organisations internationales confrontés à des crises humanitaires majeures ont sollicité l'expertise... et dont la France, c'est le moins qu'on puisse dire, a grandement négligé l'expérience !

Lisez les extraits de la note qu'il a publiée, dès le 20 février, sur son site internet (voir p.4), et vous comprendrez combien lourde est la faute de ne pas s'être inspiré plus tôt de ses principes d'action. Ceux-ci tiennent en deux mots : prévention (globale) et décentralisation (locale). Passons sur la prévention qui concerne au premier chef l'appareil d'Etat et dont Xavier Guilhou développe ici la seule philosophie qui vaille : ne jamais sacrifier le long

En Suisse, les collectivités sont armées pour s'adapter en temps réel aux situations les plus complexes et en capacité d'élaborer des plans de pilotage locaux.

terme aux économies immédiates, lesquelles se payent toujours au prix fort quand survient une crise aussi violente. Quant à la décentralisation, voilà qui concerne - ou devrait concerner - au premier chef nos territoires et, en leur sein, tous ceux qui, en charge de leur aménagement, connaissent au plus près leurs spécificités, donc leurs besoins.

De ce point de vue, Xavier Guilhou cite un exemple à méditer : celui de la Suisse, où les collectivités sont non seulement armées pour s'adapter en temps réel aux situations les plus complexes, mais aussi et surtout en capacité d'élaborer des plans de pilotage locaux en phase avec les orientations stratégiques définies au niveau fédéral.

Il est temps d'en finir avec un modèle où les mêmes qui ont perdu la trace des centaines de millions de masques chirurgicaux que la France possédait en stock voici quelques années, prétendent imposer à tous et en tous lieux, des plans d'action identiques. Dans le Grand Est comme ailleurs, et quelles que soient les étiquettes politiques, beaucoup pensent tout bas ce que j'ose dire tout haut : plus jamais ça !

Thierry HORY.

Pour conclure, quelles sont les thématiques majeures auxquelles vont devoir réfléchir ceux qui sont en charge de l'aménagement des territoires ?

J'en vois deux qui me semblent essentielles : la rupture de confiance sur le plan démocratique et la montée en puissance de l'Intelligence artificielle avec la vulnérabilité croissante de toutes nos logiques de vie interconnectées. Ce sont pour moi les deux points faibles sur lesquels il faut travailler pour rendre plus robustes et sereins nos territoires. 60% d'abstention, c'est une panne gigantesque de crédibilité et de légitimité de la parole publique. Un crash de nos systèmes d'information soit par cyberattaque ou par saturation de nos réseaux, c'est plus qu'une panne technologique : c'est la mise en échec instantanée de tous nos modes de production et de vie.

Dans l'épisode pandémique que nous traversons, nous connaissons tous cette contrainte qu'est le confinement mais nous pouvons toujours dialoguer, faire des transactions, maintenir des prestations grâce au télétravail ou continuer à produire avec des robots. La vie continue en mode dégradé, mais elle continue. La modernité dans laquelle nous baignons suppose de savoir la défendre et la protéger. Tout ceci a un prix et nous sommes, avec cette pandémie, en train d'en retrouver le sens. A condition de ne pas oublier trop rapidement les leçons de cette catastrophe ! ■

Quatre orientations d'avenir.

Dès le 20 février dernier, Xavier Guilhou a publié sur son site une note prémonitrice. Voici ses principales propositions.

1. Renforcer les chaînes préventives auprès des populations et des élus locaux. Voir à ce sujet les plans pandémie qui ont été réfléchis dans le cadre de l'alerte H5N1 avec notamment la question de l'identification des personnels vitaux pour assurer le fonctionnement collectif, du local au national.
2. Reconfigurer la chaîne d'alerte afin que les services d'urgence ne soient pas neutralisés par des afflux de populations paniquées. Il faut dans ce type de configuration doubler le traitement des appels et protéger l'hôpital et les personnels soignants.
3. Penser à une chaîne de traitement des cas avec la plus grande décentralisation possible.
4. Ne pas sous-estimer la chaîne logistique à mettre en place, que ce soit pour les moyens de protection, les produits médicaux, la gestion des flux de transports mais aussi tout simplement de vie (alimentation, moyens de paiement, carburant)... Il faut aussi envisager [...] les mesures de sécurité pour éviter pillages, émeutes et désordres de tous ordres."

<http://www.xavierguilhou.com/2020/02/20/coronavirus-entre-incertitudes-et-satisfecits/>

Biographie

Spécialiste international depuis 40 ans dans les domaines de la prévention des risques, du pilotage de crises, et de l'aide à la décision stratégique, rompu à la diplomatie humanitaire et l'assistance stratégique aux États, ancien responsable de la DGSE dans les années 1980, puis fortement engagé dans la montée en puissance des Opérations Spéciales (COS) dans la décennie 90, Xavier Guilhou est docteur ès Lettres et Sciences humaines, titulaire d'un DESS de l'IEP de Paris, d'un DEA de géographie économique, diplômé de l'enseignement militaire supérieur et ancien Auditeur de l'IHEDN (45° session nationale).

A l'international, il a assumé d'importantes responsabilités au sein de grands groupes français (Hachette, Spie Batignolles, Schneider Electric, Eurogroup Institute) et a travaillé dans les domaines de la diplomatie et du commerce extérieur sur l'émergence de deux concepts clés : l'intelligence stratégique et la dimension civile dans la gestion des crises. En tant qu'officier de réserve (capitaine de vaisseau, spécialisé en renseignement et opérations spéciales), il a ainsi œuvré sur le terrain dans le cadre d'une trentaine de crises internationales et a participé à plusieurs conflits sous mandats UE, ONU, OTAN. Il a, en outre, formé sur ces questions près de 15 000 dirigeants, au sein des réseaux d'entrepreneurs (APM) et de grands groupes internationaux.

La fin du risque zéro



Xavier
Guilhou

Patrick
Lagadec

EYROLLES
société

LesEchos
REVUE

Pour en savoir plus

Xavier Guilhou a participé à plusieurs ouvrages collectifs ou essais remarquables, dont *Ruptures créatrices* (avec Patrick Lagadec, éditions d'organisation, 2000), *Un monde à repenser* (avec Eric de la Maisonneuve, Economica, 2001), *La fin du risque zéro* (avec Patrick Lagadec, Eyrolles/Les Echos, 2002), *Voyage au coeur d'une implosion, ce que l'Argentine nous apprend* (avec Patrick Lagadec et Laura Bertone, Eyrolles, 2003), *Quand ONG et PDG osent* (avec Jean Marie Aoust, Gilbert Canameras et Claude Revel, Eyrolles, 2004), *Quand la France réagira...* (Eyrolles, 2007). Il se consacre aujourd'hui à l'anticipation stratégique afin de pouvoir contribuer par ses retours d'expérience à l'analyse des mutations internationales en cours. En matière de crises majeures à l'international, Xavier Guilhou a travaillé directement sur des configurations aussi diverses que la crise financière argentine, l'ouragan Katrina à la Nouvelle-Orléans, ou encore le suivi minutieux de régions en guerre (Balkans, Liban, Ukraine, Syrie...). Pour en savoir plus : www.xavierguilhou.com/