

Ce que nous apprennent les rapports des commissions d'enquête

Etude des rapports des commissions d'enquête post-crise

Thierry Libaert, juin 2011



Titanic. Hindenburg. Mont Sainte-Odile. Outreau. 11 septembre 2001. AZF Toulouse. Suicides France Telecom. AH1N1. Xynthia. Deep Water Horizon. Mediator. Neige 2010. Retards SNCF

Etude réalisée dans le cadre de la journée d'étude sur le thème de la communication de crise au LASCO (Laboratoire d'Analyse des Systèmes de Communication des Organisations, UCL) le 25 février 2011 à Louvain. Publié par l'Observatoire International des crises, juin 2011

L'étude de 14 rapports de 1937 à 2010, de l'Hindenburg et du Titanic et au médiateur en passant par AZF, Outreau et Xynthia, les rapports d'enquête révèlent la complexité des crises en décalage avec leur traitement médiatique, une faible place consacrée au facteur humain ou encore la pluralité des causes d'une crise. Le tout dans une constante : ces rapports sont processuels et linéaires.

L'intérêt

Les études sur les rapports des commissions d'enquête sont rares et concernent principalement des études de cas. Une analyse longitudinale présente de multiples intérêts :

- Elle nous enseigne les mécanismes d'émergence des crises avec le temps de la réflexion là où la gestion de crise s'effectue dans l'urgence.
- Elle nous interroge sur la question de l'inéluctabilité des crises et s'inscrit dans le débat entre l'école événementielle et l'école processuelle de l'émergence des crises.
- Elle interpelle le champ de la communication au travers de deux axes :
 - la commission comme objet même de communication ; cela renvoie à l'argument communicationnel de la création d'une commission comme possibilité dilatoire de réduction des pressions.
 - La place de la communication au sein même des rapports. Quelle place les rapports accordent à la communication ? Les processus communicationnels ont-ils une responsabilité dans l'émergence des crises ?

Différents types de rapports

Les rapports peuvent être classés en 4 catégories :

- Les commissions d'enquête interne
- Les commissions parlementaires
En France, celles-ci sont régies par l'article 51 de la Constitution et détaillées dans le règlement des deux assemblées.
- Les commissions de nature judiciaire, organisées dans le cadre d'un procès administratif ou civil.
- Les commissions installées par les pouvoirs publics.

Corpus

L'étude réalisée a porté sur les crises suivantes :

- Deux crises anciennes dans un objectif de mise en perspective historique. Ces deux études ont été réalisées par la lecture de synthèses des rapports et non par l'étude des rapports eux-mêmes. Il s'agit :



- Du Titanic qui fit naufrage le 15 avril 1912 et fit 1.500 morts. Il y a eu deux rapports, un américain et un britannique.
- Du Hindenburg qui explosa le 6 mai 1937 et fit 35 morts. Il y a eu trois commissions d'enquête, en Allemagne et aux Etats-Unis.
- Une crise qui remonte à une vingtaine d'années ; la catastrophe de Sainte-Odile où le crash d'un Airbus fit 87 morts. L'accident eut lieu le 20 janvier 1992 et le rapport date du 26 novembre 1993.
- L'affaire d'Outreau est particulière puisqu'elle s'échelonna de février 2000 à novembre 2005 et il peut être délicat de lui attribuer le terme de crise. Le rapport de la commission date du 6 juin 2006.
- L'attentat du 11 septembre aux Etats-Unis. Le rapport fut publié le 22 juillet 2004 (2.976 victimes et les 19 pirates de l'air).
- La catastrophe d'AZF le 21 septembre 2001 qui fit 30 morts et 2.447 blessés et qui donna lieu à un rapport de la commission d'enquête de l'Assemblée Nationale sur la sûreté des installations industrielles, le 29 janvier 2002.

A noter que cette catastrophe a également donné lieu à un rapport de l'Inspection Générale de l'Environnement en date du 24 octobre 2001.

- France Telecom. L'entreprise connut une crise en raison d'une vague de suicides qui aboutit au départ du directeur France en octobre 2009. L'entreprise effectua sa propre étude au travers d'un rapport du cabinet « Technologia » intitulé « Etat des lieux sur le stress et les conditions de travail » en date du 14 décembre 2009. L'Inspection du travail remit son propre rapport au procureur de la République le 4 février 2010.
- La grippe AH1N1. Ce cas extrême de crise attendue qui ne se produit pas et en retour crée les conditions d'une crise pour le gouvernement en raison d'attaques sur le poids des lobbys pharmaceutiques dans la prise de décision. Cela donna lieu à un rapport d'une « commission d'enquête du Sénat sur le rôle des firmes pharmaceutiques dans la gestion par le gouvernement de la grippe AH1N1 ».

Le rapport date du 29 juillet 2010 et il est à noter qu'il émane du groupe communiste.

- La tempête Xynthia. Cet événement naturel eut lieu le 28 février 2010, fit 53 morts et 500.000 sinistrés. Son préjudice est évalué à 2,5 milliards d'euros. Cette catastrophe donna lieu à un rapport d'une commission d'enquête du Sénat le 10 juin 2010.

- Deep Water. L'explosion de la plate-forme pétrolière le 20 avril 2010 fit 11 morts. Le rapport de la commission nationale américaine sur la catastrophe Deep Water Horizon date du 11 janvier 2011.
- Le Mediator. La connaissance révélée publiquement de la gravité des effets secondaires du Mediator, estimés entre 500 et 2.000 morts, donna lieu à un rapport de l'Inspection Générale des affaires sociales le 15 janvier 2011.
- Les épisodes neigeux de décembre 2010 ont donné lieu à deux rapports du Conseil général de l'Environnement et du développement durable.
 - Le premier est intitulé « Retour d'expérience à la suite de l'épisode neigeux survenu le 8 décembre 2010 en Ile-de-France. Réseaux routiers et transports collectifs ».
 - Le second « Fonctionnement de l'aéroport Paris Charles de Gaulle lors de l'épisode neigeux des 23 et 24 décembre 2010 ».

Ces deux rapports furent publiés le 10 janvier 2011.

- Le retard d'un train reliant Strasbourg et Nice les 26 et 27 décembre 2010 donna lieu à un rapport d'enquête de la SNCF le 3 janvier 2011.

Au total, cela représente un corpus de 14 crises et de 19 rapports de commissions d'enquête.

En termes de typologie, cela fournit une répartition assez représentative, selon :

- L'origine du rapport :
 - Politique : Xynthia, AZF, Outreau,
 - Emanant des pouvoirs publics (hors Parlement) : Deep Water, Mont Sainte-Odile, épisodes neigeux,
 - Emanant des entreprises elles-mêmes : SNCF,
 - Réalisé dans le cadre de procédures judiciaires : France Telecom.

Et en fonction du type de crise :

- Catastrophes industrielles : AZF, Mont Sainte-Odile, Deep Water,
- Santé publique : AH1N1 et Mediator,
- Transports : routes, aéroports et transports ferroviaires,
- Sécurité intérieure et fonctionnement de l'Etat : 11 septembre 2001 et Outreau,
- Phénomène naturel : Xynthia,
- Problématiques internes à l'entreprise : France Telecom.

L'ensemble de ces rapports a été analysé directement, à l'exception des exemples historiques du Titanic et d'Hindenburg.

Le constat

Premier constat

Les rapports des commissions d'enquête sont des documents généralement d'une extrême rigueur et représentent un gigantesque travail.

- Le 11 septembre 2001 a donné lieu à un rapport de 585 pages. L'investigation a duré 3 ans et 1.200 personnes furent auditionnées.
- AZF : l'enquête dura 3 mois, 400 personnes furent interrogées et le rapport contient 108 pages et 318 pages d'annexes.
- Mont Sainte-Odile : un an et demi et 411 pages.
- Xynthia : 5 mois. Plus de 100 auditions et 100 pages.
- Outreau : 4 mois. 221 personnes interrogées. 316 pages, + 1.300 pages d'annexes.
- Le Mediator : 2,5 mois. Une centaine d'auditions. 244 pages.
- Deep Water : 6 mois. 398 pages. Un site web dédié. Un document spécifique « Recommandations » de 60 pages.
- AH1N1 : 4 mois. 163 pages + 65 pages d'annexes.
- France Telecom :
 - Commission d'enquête interne (confidentielle). 123 pages + 100 pages d'annexes
+ synthèse des questionnaires. 75 pages. Taux de retour : 77,9 %.
 - Rapport de l'Inspection du travail. Ce rapport reprend l'enquête ci-dessus ainsi que l'analyse de 45 rapports de CHSCT.

Les deux exceptions concernent le domaine du transport.

- SNCF. Retard d'un train les 26 et 27 décembre 2010. Le rapport est publié le 3 janvier et fait 12 pages.
- Les problèmes liés aux épisodes neigeux



- Celui de l'aéroport Charles de Gaulle des 26 et 27 décembre 2010 a donné lieu à un rapport de 60 pages le 10 janvier 2011.
- Celui de la congestion des transports en Ile-de-France le 8 décembre a débouché sur un rapport de 22 pages le 10 janvier 2011. Il comprend en annexes des rapports d'enquêtes spécifiques comme celui de Météo France (20 pages), de la RATP (4 pages)...

En perspective historique, le Titanic donna lieu à deux commissions :

- Une commission américaine qui dura du 19 avril au 25 mai. 150 pages. 82 auditions.
- Une commission britannique du 2 mai au 3 juillet. 63 jours et 97 auditions.

Et la catastrophe du Hindenburg donna lieu à trois commissions. Le rapport de la commission américaine du 21 juillet 1937 comporte 56 pages.

2ème constat

Le rapport d'enquête est un travail collégial.

- AZF : Inspection générale de l'environnement : 5 personnes
- Mediator. IGAS : 3 personnes
- BP : 7 personnes
- 11 septembre : 10 personnes
- Episodes neigeux : 7 personnes pour l'Ile-de-France
4 personnes pour l'aéroport
- Mont Sainte-Odile : 13 personnes

3ème constat

Les rapports sont d'une extrême technicité.

- Cela est particulièrement valable pour le Mediator, l'aéronautique et les catastrophes industrielles.

Exemple du rapport sur le Médiateur, p. 16 :

« En 1974, dans la même revue, les mêmes auteurs comparent « 3 anorexigènes bien connus » (amphétamine, diéthylpropion et fenfluramine) à 4 dérivés de la fenfluramine (dont la norfenfluramine et le benfluorex) et à 1 dérivé indolique. Tous ces composés, à l'exception du dernier, sont des dérivés de la phényléthylamine.»

« Désigné par les noms de code S992 ou SE780, ou par sa formule chimique (metatrifluorométhyl-phényl)-1-[β-(benzyloxy) éthyl] amino-2-propane, le benfluorex y est présenté comme un composé nouveau, dérivé fluoré de la fenfluramine... »

- Cela ne dépend pas de l'origine du rapport – en dehors d'un cas ; celui de la SNCF – puisque ceux émanant du Parlement sont également très techniques, à l'exemple du rapport Xynthia où l'on assiste à une description fouillée des problématiques de droits d'occupation des sols : plans locaux d'urbanisme, plans de prévention des risques, schémas de cohérence territoriale.

4ème constat

Il peut y avoir plusieurs rapports d'enquête sur une même crise : dès le début : Titanic, Hindenburg et plus récemment AZF. Exemple également de l'ouragan Katrina, le 29 août 2005, qui fit plus de 1.800 morts en Louisiane et qui donna lieu à des rapports d'enquête de la Chambre des représentants, du Sénat et de la Maison Blanche (non retenu dans notre corpus).

5ème constat

La lecture des rapports offre la vision d'une inéluctabilité des crises, la crise devait se produire et le rapport fonctionne comme reconstitution des éléments d'un puzzle, comme jointure d'éléments épars qui, mis bout à bout ne pouvaient qu'entraîner la crise.

Exemple du rapport de la commission américaine du 11 septembre : « La menace devient imminente » (chapitre 7, p. 329), « L'alerte rouge – The system was blinking red » (chapitre 8).

Un des termes les plus utilisés est le mot « conjonction ».

- Exemple de Xynthia (p. 11) : « La conjonction d'un phénomène météorologique exceptionnel et de graves défaillances ». Défaillances dans :
 - la prévision (météo)
 - la prévention du risque de submersion marine
 - la mosaïque des P.O.S.
 - l'inégal entretien des digues.
- Exemple de Port Bou (SNCF) qui occasionne 15 heures de retard le lendemain de Noël 2010.

« Dans la nuit du dimanche 26 décembre au lundi 27 décembre 2010, le train 4295 reliant Strasbourg à Nice et Port Bou a subi un enchaînement exceptionnel, et rarissime, de cinq incidents qui ont engendré un retard cumulé de 15 heures. »
- Exemple de Deep Water. « L'explosion est due à plusieurs erreurs et omissions de la part de BP, Halliburton et Transocéan, et les régulateurs du gouvernement n'avaient pas les moyens de les en empêcher. »

« Separate risk factors » + « Failure management ».



- France Telecom. La crise est la résultante de quatre composantes :
 - Le travail tendu (charge de travail)
 - Les conditions de travail rendues difficiles par les dysfonctionnements organisationnels
 - Les désajustements professionnels liés à l'inadéquation croissante aux postes de travail, cela en raison des contraintes liées à l'accélération des mobilités
 - La dégradation des relations sociales.

- Airbus, Mont Sainte-Odile, 1992. La crise résulte de :
 - L'absence de dispositif d'alerte au sol
 - L'inexpérience des deux pilotes
 - La faiblesse des contrôles techniques
 - Les formations professionnelles insuffisantes
 - L'absence de dialogue entre le pilote et la tour de contrôle
 - L'absence de GPWS, la défaillance du FCU.

- AZF, 2001.
 - Faiblesse des contrôles de sécurité
 - Les sous-traitances en cascade
 - L'absence de dispositif d'alerte
 - La sur-habitation de proximité.

Et malgré cela « Actuellement, on ne connaît pas les causes de l'explosion. »

Cela est à rapprocher d'un rapport (non retenu dans notre corpus) du 30 novembre 2009 (deuxième rapport, consécutif à un premier rapport du 2 juillet 2009) émanant du Bureau d'enquête et d'analyse pour la sécurité de l'aviation civile. Ce rapport n° 2 du 2 juillet 2009 sur l'accident survenu le 1^{er} juin 2009 à l'Airbus A 330 du vol AF 447 Rio-Paris conclut au terme de 105 pages d'investigation «A ce stade de l'enquête, les circonstances exactes ne sont pas déterminées. »

- Les transports en Ile-de-France – rapport du 10 janvier 2011. La crise résulte de :
 - L'impossibilité des agents de rejoindre leur lieu de travail
 - L'absence de réchauffeurs d'aiguillage
 - Les chutes de branchages sur les caténaires

- L'absence d'information vers les utilisateurs
 - Le fait que le lavage préventif des chaussées a été lessivé par les pluies
 - L'absence de coordination entre les services de l'Etat ; DRIE, DIRIF, le PC de circulation de la Préfecture, le CRICR, le CUD,...
- La congestion de l'aéroport résulte de :
- La conjonction de départs massifs les 23 et 24 décembre où 1.402 vols étaient programmés
 - Les difficultés de communication entre ADP et les compagnies aériennes (l'insuffisance de glycol ne fut annoncée que le 23 décembre à 16 heures) (alerte tardive).
 - La défaillance d'un fournisseur (Clariant)
 - La neige devient très collante, les conditions climatiques exceptionnelles
 - La faible réactivité des acteurs (période de Noël)
 - L'absence d'information des passagers.
- Outreau. Cette crise résulte de la :
- Défaillance des services de l'unité territoriale d'action sanitaire
 - Défaillance dans les méthodes de recueil de l'information par la police
 - Procédure d'instruction univoque
 - Retranscription contestée des propos par le greffier
 - Eléments à décharge qui furent écartés
 - Failles dans l'organisation du barreau de Boulogne
Chapitre 6 du rapport (p. 237) : « Une succession de défaillances »
auxquelles il faut ajouter l'ampleur de la pression médiatique.
- Le Mediator. Le problème, bien qu'apparu dès 1987, ne devint crise que fin 2010 et la découverte de :
- Un laboratoire en position de force
 - La défaillance des contrôles (surcharge)
 - Des procédures juridiques lourdes et complexes
 - L'absence d'information entre acteurs
 - Le poids des liens d'intérêts, notamment s'agissant des experts
 - « La multiplicité des instances sanitaires chargées du médicament, leur cloisonnement et la complexité de leur fonctionnement. »
- Grippe AH1N1
- Rôle de l'OMS et sa dépendance financière
 - L'insuffisante préparation envers le risque « Pandémie »
 - La complexité de l'expertise sanitaire

- Le poids des lobbys
- Le manque de coordination de la campagne de vaccination.

Qu'en conclure ?

1. On est toujours dans des processus, la place consacrée au facteur humain est faible.
2. C'est scientifique, c'est imposant, ça prend du temps.
3. La place de la communication y est faible.
 - interne : (on ne se parle pas ⇒ Airbus)
 - externe : prévention ⇒ AZF
 évacuation ⇒ Xynthia, Katrina
 - ou auto justification : Port Bou, page 12 « la volonté de bien faire a prévalu »
4. Il peut rester des zones d'ombre : AZF, Airbus.
5. Sentiment du même scénario ⇒ multiplication de dysfonctionnements larvés + un acte déclencheur.
6. On est frappé par un double décalage : d'abord entre la crise qui désarçonne, qui surprend et la vision linéaire des rapports des commissions d'enquête (l'école processuelle est l'école des rapports d'enquête).
⇒ sentiment d'inéluabilité.

Entre la perception ultra simplificatrice de la dynamique de crise et sa représentation médiatique portant sur une causalité simple (la recherche du responsable, le bouc émissaire) et la complexité des facteurs causaux recensés dans les rapports des commissions d'enquête.

7. Nécessité de rompre avec nos typologies qui opacifient la réalité de la crise. ce que prônait déjà Patrick Lagadec dans son étude de la crise Katrina.
Nos typologies sont des typologies de conséquences (social, environnement, technique, ...) et elles peuvent induire que la causalité va en ce sens.

⇒ En fait les rapports nous montrent que l'on a plutôt un patchwork mal cousu de causes distinctes évoluant dans des domaines non reliés : absence de contrôle administratif, règles juridiques complexes et éparses, dilution des responsabilités, des conditions externes hors de la norme (climat) + problèmes techniques.

Et tout cela n'est pas pensé ensemble, personne n'a reconstitué le puzzle (technique, approche structuraliste).

⇒ Si la crise peut être sociale, environnementale ou technique, sa cause est généralement la résultante (conjonction) de problèmes qui les agrègent tous et dont l'absence de pensée commune organise un télescopage brutal, et c'est alors le début de la crise.





UCL
 LASCO
 Séminaire du 25 février 2011
 Thierry LIBAERT

Document de travail

Corpus des rapports de commissions d'enquêtes

<i>Evénements</i>	<i>Date</i>	<i>Auteur</i>	<i>Durée d'investigation</i>	<i>Nombre d'auditions</i>	<i>Nombre de pages</i>
Mont Sainte-Odile	20/01/1992	Gouvernement	1 an et demi		411
Outreau	2000/2005	Assemblée Nationale	4 mois	221	316 + 1.300
Attentat USA	11/09/2001	Gouvernement US	3 ans	1.200	585
AZF	21/09/2001	Assemblée Nationale + IMERIS	3 mois	400	108 + 318
France Telecom	Mars/octobre 2009	Inspection du travail	4 mois		82 (externe)
		Interne (Technologia)	5 mois		123 + 100 (interne)
AH1N1	Hiver 2009/2010	Sénat	4 mois		163 + 685
Xynthia	27/02/2010	Sénat	5 mois	≈ 100	100
Deep Water	Avril 2010	Gouvernement US	6 mois		398
Mediator	Automne 2010	IGAS	2,5 mois	≈ 100	244
Episode neigeux -aéroports -routes	23-24/12/2010	Conseil Gal de l'envt et du DD	15 jours		60
	8/12/2010		1 mois		22 + annexes
Sncf Port Bou	26/12/2010	Interne SNCF	10 jours		12 pages

<i>Perspective historique</i>					
Titanic	12 avril 1912		2 mois (US)	82	150
			3 mois (UK)	97	
Hindenburg	6 mai 1937		3 mois (US)		56

Bibliographie

Thomas A. Birkland, « Disasters, lessons learned and fantasy documents », *Journal of contingencies and crisis management*, volume 17, n° 3, septembre 2009, p. 146 à 156.

Patrick Lagadec, « Katrina. Examen des rapports d'enquête. Laboratoire d'économétrie de l'Ecole Polytechnique », Cahier n°2007-11 de juin 2007, 1^{ère} version.