



Groupe National des
Etablissements
Publics **S**ociaux et
médico-sociaux

GESTION DE CRISE

Document d'étude du G.E.P.S.O.

2011

PREAMBULE

Ce document de travail a vocation à offrir des outils de réflexion aux établissements afin de faire face à des situations de crise.

Par essence, il appartient au chef d'établissement et à ses équipes de mettre en œuvre les actions a priori afin d'éviter autant que faire se peut la situation de crise. La prévention et l'anticipation restent les meilleurs outils pour assurer un fonctionnement serein de l'établissement.

Toutefois, il apparaît évident que de multiples facteurs externes ou internes peuvent induire une situation de crise. Par conséquent, malgré tous les moyens mis en œuvre en termes de prévention, il est tout à fait possible de voir survenir une situation de crise.

L'objectif de ce document de travail est de soumettre un certain nombre de propositions, qui seront néanmoins à adapter par chaque établissement en fonction de ses caractéristiques (taille, situation géographique, type d'activité...).

SOMMAIRE

I] <u>La nécessité de formaliser la gestion de crise</u>	4
1. <u>Proposition de définition de la crise</u>	4
2. <u>Le cœur de la gestion de crise : la cellule de crise</u>	5
II] <u>Le contenu de la procédure de gestion de crise</u>	6
1. <u>Déclenchement et suivi de la gestion de crise</u>	7
2. <u>Suivi de la crise avec les autorités de tutelle</u>	8
3. <u>La maîtrise du plan de communication</u>	8

I] LA NÉCESSITÉ DE FORMALISER LA GESTION DE CRISE

Le phénomène de judiciarisation de la société est incontesté. Pour les Directeurs d'établissements dans le secteur sanitaire, social et médico-social, il implique de s'adapter également. Cela passe particulièrement par le développement de la culture de l'écrit, qui est largement en cours dans nos établissements.

1- Proposition de définition de la crise

La crise est par essence une notion difficile à cerner. La pratique quotidienne et l'histoire de chaque structure tend à considérer différemment les situations qui se présentent. C'est d'autant plus le cas que pendant longtemps, les différentes situations ont été gérées grâce aux entraides naturelles, et aux solidarités qui se mettaient alors en place. Nul besoin, dans ce contexte, de distinguer la crise de situations exceptionnelles par exemple.

Il faut relever que dans la plupart des cas, les crises ont été globalement bien gérées. Toutefois, l'autorité judiciaire est aujourd'hui plus présente qu'elle ne l'était auparavant. C'est un élément incontournable dans la gestion des établissements, auquel il faut se préparer.

La crise peut être définie comme suit : **« il y a crise quand un système n'est plus en mesure d'apporter une réponse adéquate à une situation qui met en péril les personnes et/ou les biens. »** Le système se trouve dérégulé et les modèles de fonctionnements classiques ne permettent plus de répondre convenablement à la situation.

Ainsi, une situation d'urgence n'aboutit pas nécessairement à une crise. De même, le simple caractère « exceptionnel » d'un évènement ne lui confère pas celui de crise.

Dans la majeure partie des cas, il va s'agir :

- ✓ de situations nouvelles à gérer,
- ✓ de situations qui peuvent déjà être traitées mais dont on sait qu'elles auront une ampleur telle qu'il convient de mobiliser de l'aide (technique, logistique et décisionnelle).

Exemples non exhaustifs de situations pouvant aboutir à la mise en place d'une gestion de crise :

- ✓ Décès, blessures graves, accidents graves (sur le temps de travail pour les agents ou en rapport avec le travail) ;
- ✓ Mise en péril des conditions de vie des résidents / patients et du personnel (violences, maltraitance ...) ;
- ✓ Agressions graves et caractérisées contre ou par les agents ou les usagers ;
- ✓ Pandémies, épidémies, intoxications alimentaires ;
- ✓ Faits graves pénalement répréhensibles : trafic de stupéfiants, détournement de fonds publics ;
- ✓ Gestion de sinistres importants (incendie, inondation, tempête, pollution...)...

2- Le cœur de la gestion de crise : la cellule de crise

Comme indiqué précédemment, la situation de dérégulation implique aujourd'hui un nombre croissant d'acteurs, tout en étant soumis à une médiatisation potentielle beaucoup plus rapide¹. Les personnels de Direction se sentent souvent seuls, parfois démunis, face aux nombreuses sollicitations qui accompagnent une situation de crise.

C'est la raison pour laquelle il est préconisé de ne pas gérer ce type d'évènement seul. Il est nécessaire, dans la mesure des capacités de l'établissement bien entendu, de s'entourer d'une cellule de crise qui sera particulièrement sollicitée. Les actions de la cellule sont encadrées par le chef d'établissement, et accomplies sous son autorité. Il faut relever à ce niveau que la coopération inter-établissement doit également être aujourd'hui un atout pour les Directeurs : il ne faut pas hésiter à mettre en place une organisation avec les collègues situées dans le même secteur géographique afin d'être soutenu en cas de crise.

Le principe de la cellule de crise est d'identifier les personnes qui la composeront. Cela doit lui conférer la réactivité suffisante pour agir rapidement et de manière concertée.

En l'absence de pouvoir décisionnel propre à la cellule, et en plus de sa capacité d'action opérationnelle, celle-ci remplit un rôle de soutien et d'accompagnement pour le Directeur, et diminue le sentiment de solitude par rapport à la situation. En plus du Directeur, il est possible d'imaginer de solliciter pour la cellule de crise :

¹ Voir ci-après, les relations avec les médias

- ✓ Le professionnel responsable des ressources humaines, pour l'ensemble des aspects en lien avec la gestion du personnel pendant la crise
- ✓ Le responsable des services techniques
- ✓ Un professionnel en charge de l'encadrement (cadre socio-éducatif, cadre de santé) afin d'assurer un lien avec le terrain

Si les moyens à la disposition de l'établissement le permettent ou si la crise l'exige (par un recours extérieur), il conviendra d'ajouter d'autres acteurs. Cela sera bien évidemment fonction de la nature et de l'ampleur de la crise. Par exemple :

- ✓ Un professionnel des questions juridiques (juriste, avocat, huissier)
- ✓ Un professionnel des relations avec les médias
- ✓ La médecine du travail, si des conséquences sur la santé ou les conditions de travail des agents sont à prévoir
- ✓ Un psychologue ou un psychiatre, afin d'apporter un soutien aux personnes accompagnées, aux équipes ou aux autres partenaires (familles, bénévoles...).

Il apparaît donc que la cellule de crise, outre un noyau opérationnel fixe et connu de tous à l'avance, doit être complétée de manière souple, en raison de l'aspect protéiforme des crises pouvant survenir. La définition précise du rôle de chacun est une condition sine qua non de l'efficacité de la cellule.

II] LE CONTENU DE LA PROCÉDURE DE GESTION DE CRISE

L'intérêt de poser la réflexion sur la gestion d'une situation de crise en amont est principalement de formaliser celle-ci. Certains aspects le sont parfois déjà dans les institutions, au gré des évolutions des obligations législatives et réglementaires : plan bleu, plan blanc. La formalisation de la gestion de crise doit englober certains aspects couverts par ces obligations, mais elle doit se situer dans un cadre plus large.

1- Déclenchement et suivi de la gestion de crise

Il appartient juridiquement au Directeur de déterminer les conditions de saisine de la cellule de crise. Lui-même est évidemment compétent, mais il est possible d'imaginer des modes de saisine internes (encadrement, membre de la cellule de crise, Directeur adjoint) voire externe (autorités de tutelle notamment).

La procédure peut prévoir un examen préalable de la situation afin de déterminer s'il s'agit ou non d'une situation de crise. Cet examen doit se faire dans les meilleurs délais, après s'être assuré le cas échéant de prendre les mesures conservatoires sur le terrain.

Les premiers actes de la cellule de crise sont, de par le fait même de la gestion de crise, nombreux et protéiformes. Il apparaît également que tous ces actes ne sont pas nécessairement mis en œuvre pour chaque type de crise :

- ✓ Mettre en sécurité les personnes
- ✓ Prendre en charge les victimes (soins et accompagnement)
- ✓ Soutenir l'établissement / le service / l'unité (ou autre) dans les aspects humain, psychologique, matériel, logistique. Par exemple, il peut s'agir de répondre à des besoins primaires (accès à l'eau et à la nourriture), à une nécessité de relogement...
- ✓ Permettre la continuité de l'activité → la nature même de nos établissements implique pour la quasi-totalité d'entre eux cette continuité du service
- ✓ Convoquer un Comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) exceptionnel
- ✓ Communiquer et informer (voir ci-après)

Une fois les premières mesures adoptées, la procédure prévoit le maintien de l'action de la cellule de crise pendant l'intégralité de la phase aiguë de celle-ci. Les mesures qui seront prises par la cellule de crise peuvent couvrir un champ extrêmement large, en fonction de la nature de la crise rencontrée.

Il faut enfin prévoir les indicateurs qui permettront de déterminer que la situation est stabilisée, et que la période de crise est passée. La cellule de crise est alors désactivée, et une évaluation de son action devra être effectuée dans un délai assez court, afin d'adapter les réponses institutionnelles aux situations de crise, et de progresser dans leur gestion.

2- Suivi de la crise en lien avec les autorités de tutelle

Le lien avec les autorités de tutelle, Agence Régionale de Santé et Conseil Général en particulier, a largement évolué. Il est indispensable de traiter la situation de crise en toute transparence, en produisant les écrits réclamés le cas échéant.

De même, il ne faut pas hésiter à solliciter soi-même l'ARS afin qu'elle diligente une enquête administrative dans l'établissement, si le type de crise le justifie, et afin de montrer la coopération de l'établissement dans la période de tourmente.

De façon générale, il faut encourager les professionnels de l'établissement et s'astreindre à produire des écrits de qualité, qui seuls font foi, notamment si une suite judiciaire (administrative, pénale...) est donnée à la crise.

3- La maîtrise du plan de communication

Maîtriser la communication dès le démarrage d'une crise est indispensable, en raison de la transition vers la société de l'information, et dans la mesure où il est impossible d'anticiper la façon dont un événement va arriver sur la scène politique et médiatique. La médiatisation relève d'éléments subjectifs et non maîtrisables même si l'on peut noter que différents phénomènes y participent : la multiplication des crises, les incertitudes concernant les problèmes environnementaux, le contexte réglementaire, des citoyens et une société civile de mieux en mieux informés et exigeants, une médiatisation et une judiciarisation croissantes.

Aussi, il convient, dès le début de la crise et en parallèle de la gestion de la crise elle-même, de penser la communication qui en sera faite en déterminant les cibles et la stratégie suivie.

La communication autour d'une crise s'adresse en premier lieu aux victimes et à leurs familles, aux autorités de tutelles, aux professionnels de l'établissement, aux partenaires de l'établissement eux-mêmes impactés par la crise puis aux journalistes. En situation d'exception, la même information doit être donnée à toutes les cibles ; en revanche, la forme change.

Le rôle de la communication est de permettre à l'établissement de démontrer son sérieux et de reconnaître le problème. Elle permet aussi de reconnaître les parties prenantes

de la crise ainsi que les victimes. La coordination des actions s'en trouve renforcée. Par ailleurs, en gardant la main sur la communication, cela permet d'éviter les rumeurs et de traiter le risque médiatique et d'opinion à sa naissance.

En ce qui concerne le risque médiatique, le plus souvent craint par les décideurs dans les établissements, gardons en tête que les médias sont avides d'information. En effet, la recherche d'information est devenue une condition de leur survie, car l'économie générale des médias est en recomposition (précarisation des emplois, augmentation du nombre des médias -canaux TNT-, diminution des audiences des médias traditionnels...). Aussi, chacun va chercher à se distinguer par l'originalité de l'information diffusée. Pour autant, un partenariat construit en amont avec les journalistes et des réflexes simples auquel les décideurs se seront entraînés au préalable, permettent d'aborder la médiatisation de la crise avec plus de sérénité.

Les aspects communicationnels de la crise nécessitent des entraînements pour l'ensemble des décideurs et pour leurs collaborateurs, tant pour les aspects de la prise de parole que pour la rédaction des écrits. Des professionnels de la communication peuvent former et aider les décideurs en amont mais aussi au moment de la crise.