

Le centre opérationnel de zone Est

Une structure interministérielle de coordination et d'appui

► Par le Lieutenant-colonel Raymond GUIDAT

Chef d'État-Major adjoint, État-Major interministériel de zone Est

Depuis près de vingt ans, les sapeurs-pompiers font valoir leur savoir-faire en matière de gestion tactique, c'est-à-dire de mise en œuvre de moyens lors d'une opération de secours, auprès des autorités et des autres services participant à la protection et à la sauvegarde des personnes, des biens et de l'environnement. Celui-ci est rendu possible par l'enseignement et la mise en pratique d'une méthode de raisonnement permettant l'analyse de la situation, l'élaboration d'idées de manœuvre et la production d'ordres qui résulte du choix du commandant des opérations de secours. Nous dénomons ce cadre logique et rationnel de structuration des idées et des actions, adapté à nos caractéristiques opérationnelles¹, la gestion opérationnelle et commandement. Dans le même esprit, nous pouvons noter entre autres exemples, que la gendarmerie nationale dispose de sa méthode de raisonnement tactique et d'élaboration des ordres. Les militaires s'appuient quant à eux, sur la méthode d'élaboration d'une décision opérationnelle.

Néanmoins et dès lors qu'une opération de secours relève d'une certaine importance, nous notons que nous ne sommes pas seuls à concourir à sa résolution. D'autres acteurs viennent interagir et doivent être pris en compte. C'est particulièrement le cas lorsque l'événement prend une dimension hors normes et pour lequel il est nécessaire de mettre en œuvre des mesures de coordination interservices ou interministérielles fortes. Or, il s'agit bien là d'un enjeu important, comme le souligne Patrick LAGADEC² : « On dispose d'outils pour la réponse tactique à l'accident ; on manque des cultures appropriées pour faire face à la crise. Là où on pense « réflexe technique », il faut être en

1. Une cinétique rapide et l'absence d'un « ennemi » qui n'est généralement pas une personne douée d'une capacité de raisonnement, l'amenant à anticiper notre manœuvre

2. Patrick LAGADEC, Les systèmes complexes face aux crises : des mutations à engager, *Revue de l'Autorité de Sécurité Nucléaire* n°108, décembre 1995, pages 53 et 54

mesure de mettre en ligne des visions du monde renouvelées, une culture commune appropriée, des capacités d'action en équipe et plus encore en réseaux - largement ouverts à l'extérieur ». Quelle que soit la complexité de la situation rencontrée et les difficultés d'élaboration d'une action concrète locale, partager un processus commun d'analyse de situation, concevoir ensemble des actions et préparer leur coordination à l'échelle d'un territoire constituent un vrai atout de réussite lors de la survenue d'une crise. C'est tout l'enjeu de pouvoir bénéficier d'une structure permettant la réalisation de cette délicate alchimie entre les attentes de la population, les besoins des acteurs, les contraintes des organisations et des décideurs.

ACTION PUBLIQUE ET DÉCISIONS

Le processus d'élaboration d'une action concrète locale, dès lors qu'une vision globale a été arrêtée et qu'une décision d'agir a été prise, se subdivise en quatre niveaux³. Le premier correspond à la politique, qui définit les buts à atteindre et le volume des moyens à y consacrer. Vient ensuite la stratégie, qui considère une situation dans toutes ses dimensions en fixant les grands objectifs permettant d'atteindre les buts définis. Le troisième niveau relève de la coordination des opérations, autrement appelé par les militaires « opératique » ou niveau opératif. A l'appui de la stratégie, il s'attache à une seule dimension, celle de la mise en œuvre des actions en coordonnant, pour garantir la cohérence, l'ensemble des acteurs y concourant. Enfin, nous trouvons la tactique, qui correspond au niveau d'exécution des actions par les différentes composantes.

Dans le cadre de l'action publique, l'organisation de la défense et de la sécurité nationale obéit au même schéma. Les buts sont fixés par le niveau politique, organisé autour du Président de la République et du Conseil de défense et de sécurité nationale. La stratégie de gestion de crise est généralement et sauf décision contraire du Premier ministre, définie par le Ministre de l'intérieur, en lien avec le Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN), service rattaché au Premier ministre. Il s'appuie sur les hauts fonctionnaires de défense et de sécurité (HFDS) de l'ensemble des ministères concernés par la résolution de la crise, réunis au sein de la cellule interministérielle de crise (CIC). Il revient ensuite aux préfets de zone de défense et de sécurité d'assurer le niveau opératif de déclinaison des objectifs stratégiques en objectifs plus opérationnels par un pilotage et une coordination des moyens disponibles et des actions des préfets de département. S'appuyant sur un état-major interministériel de zone, conseillés par les délégués de zone que sont les directeurs régionaux des services déconcentrés de l'Etat présents au siège de la préfecture de la zone de défense et de sécurité, ainsi que par les correspondants de zone, représentant les opérateurs, rassemblés au sein du centre opérationnel de zone (COZ), ils élaborent les orientations de gestion de crise, afin de garantir la cohérence d'action des préfets de département. Ces derniers représentent pour leur part, le niveau tactique chargé de l'élaboration et de la conduite des actions de l'Etat

3. Carl von CLAUSEWITZ, *De la guerre*, PERRIN, 1999 et *La Théorie du combat*, Economica, 1998 ; Hervé Couteau-Bégarie, *Traité de stratégie 2^{ème} édition*, Economica, 1999

face à un événement de sécurité nationale sur leur territoire. Ils réunissent pour cela les services départementaux concourant au sein du centre opérationnel départemental (COD).

De manière schématique, les deux premiers niveaux constituent la sphère politico-stratégique garante d'une vision globale. Les deux derniers appartiennent à la sphère opérationnelle de coordination et de mise en œuvre sur le terrain auprès des populations (cf. figure n°1). Néanmoins, les frontières entre chaque niveau ne sont pas forcément aussi nettes. L'« échelon zonal », de niveau opératif, peut ainsi assurer pour des situations complexes ou de grande ampleur une interface entre les sphères politico-stratégique et opérationnelle, alors que dans une situation aux conséquences très locales, les niveaux opératif et tactique sont fusionnés dans les mains du préfet de département.

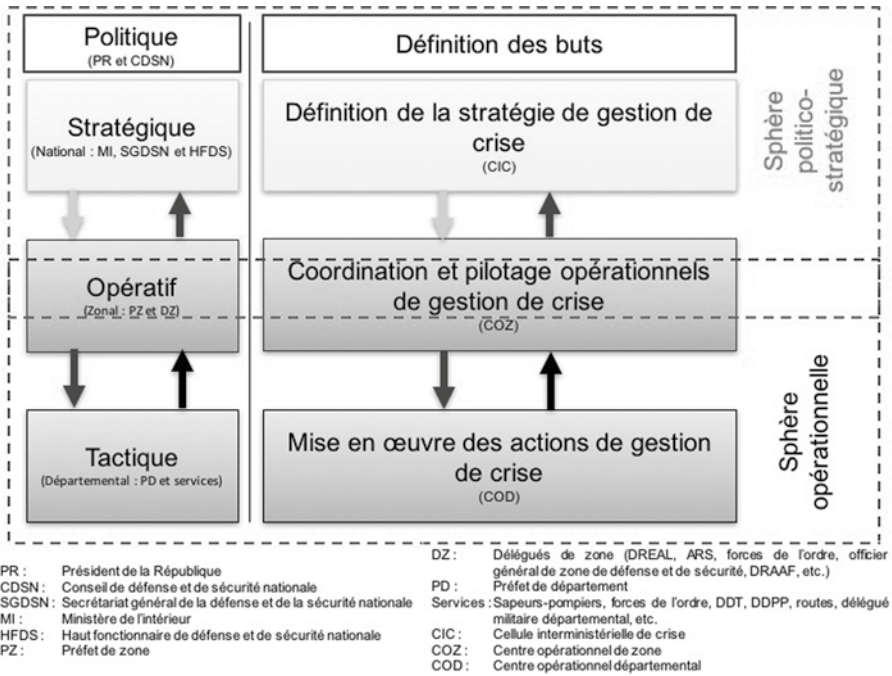


Figure 1 : Interrelations entre les sphères et niveaux de compétences et de responsabilités de l'Etat pour la gestion de crise

COMPLEXITÉ DE LA GESTION DE CRISE

En France, la gestion de crise engage la sécurité nationale et s'organise autour d'une autorité locale, le maire ou le préfet et d'une multitude d'acteurs variables selon la nature et l'importance de la crise, avec des objectifs précis, définis par le code général des collectivités territoriales⁴ en matière d'ordre,

4. Cf. articles L2212-1 et suivants et L2215-1 et suivants

de sécurité et de salubrité publics. Cette « organisation » complexe, construite pour structurer les coopérations et améliorer l'efficacité, pose aussi la question des rapports de pouvoir⁵ et induit par là-même, une répartition des rôles de chaque acteur, un système de communication et une structuration hiérarchique plus ou moins affichée. Confronté à un environnement inhabituel et mouvant, ce système composé d'éléments plus ou moins interdépendants, doit produire du sens, définir une stratégie et porter des décisions ou des choix d'action, pour atteindre, avec les moyens dont ils disposent, le but fixé. Mais comme dans toute organisation, chaque acteur tend à développer sa stratégie personnelle⁶. Il joue son propre jeu au sein du réseau d'actions dont il fait partie et cherche ainsi à développer son pouvoir et l'étendue de la zone placée sous sa responsabilité. Dans plusieurs études récentes⁷, ce facteur humain s'avère essentiel en introduisant des chaînons intermédiaires à la réflexion collective, avec la confrontation des opinions et la création d'un espace de discussion ouvert. La coopération produite permettra la construction de normes, règles et valeurs communes et partagées qui structurent le cadre de la décision⁸.

La complexité constitue en effet la caractéristique principale des crises majeures auxquelles les autorités et l'ensemble des services et des opérateurs doivent faire face. Complexité d'un environnement technique et sociétal mouvant, d'une multiplicité des acteurs et d'une cascade de conséquences sur la vie collective, engendrées par effets dominos. Naufrage de l'« ERIKA » et tempête Klaus en 1999, ou tempête Xynthia en 2010, illustrent bien cette complexité à laquelle répond en écho celle de l'organisation à mettre en place avec l'intégration de nombreux services à la conduite de la réponse. Plus que jamais s'impose pour une gestion optimisée, la nécessité d'une approche plus « sociologique » de la complexité constatée par l'utilisation de processus de modélisation qui permet de comprendre, de (re)donner du sens⁹ et de structurer les actions. Les processus de décision font l'objet d'une attention particulière en tant que clef de voûte de tout dispositif de crise et plusieurs modèles se complètent. Le modèle canonique de la décision¹⁰ par exemple, considère trois étapes au raisonnement : la compréhension du problème et sa formalisation (« Intelligence »), la formulation des solutions et leur évaluation (« Conception ») et la « Sélection » pour comparer les évaluations des solutions d'action. Après délibération, il est alors possible soit d'arrêter une décision satisfaisante pour atteindre les objectifs d'actions, soit de constater le besoin d'une ré-analyse des informations ou de la situation pour la recherche de nouvelles solutions, soit de reposer les finalités, car le processus n'a pas abouti à une décision satisfaisante.

5. Stéphane FOUENARD, *Sociologie des organisations* (article Internet)

6. Michel CROZIER et Erhard FRIEDBERG avec la théorie de « l'analyse stratégique »

7. Cf. Notamment le compte rendu du projet ORPHE « Organisations éphémères et gestion de crise : Contribution à l'amélioration des pratiques managériales et des formations à la gestion de crise par l'analyse des processus de décision en situations extrêmes », soutenu par le département Risques et Crises de l'INHESJ et l'université Laval du Québec le 28 janvier 2016

8. Christophe DEJOURS, *Le facteur humain*, Que sais-je ? PUF, 4ème édition 2005

9. Jean-Louis LE MOIGNE, *La modélisation des systèmes complexes*, DUNOD, 1990

10. H.A. SIMON, Jean-Louis LE MOIGNE, *La modélisation des systèmes complexes*, page 131, DUNOD, 1990

LE COZ EST : UNE STRUCTURE D'ÉTAT-MAJOR

Le déploiement efficient de l'action du préfet de zone de défense et de sécurité dans cette chaîne de responsabilité est délicat. Il doit prendre en compte l'ensemble des réflexions précédentes et opérer par l'intermédiaire d'une démarche intégratrice des informations et des actions des différents acteurs. Pour cela, il s'agit de construire une structure dite d'état-major qui, par son organisation, doit permettre de :

- comprendre, c'est-à-dire d'identifier et d'analyser les éléments contextuels, l'environnement et les acteurs de la crise, pour apprécier la situation zonale ;
- concevoir dans l'espace et le temps, la réponse opérationnelle de mise en cohérence et d'appui ;
- sélectionner et décider du mode d'action zonal et transmettre aux préfets de département les conditions de réalisation à mettre en œuvre ;
- piloter la réponse opérationnelle ;
- tout en garantissant son fonctionnement dans la durée.

Le COZ Est est ainsi conçu comme une structure d'état-major, fonctionnant 24 heures sur 24. Il permet au préfet de zone de défense et de sécurité d'assurer ses missions de veille, de suivi, d'appui et de mise en cohérence des actions des préfets de département, des délégués et correspondants de zone. Celles-ci s'inscrivent dans le cadre d'une gestion globale et intégrée de tout événement de sécurité nationale et dans le respect des dispositifs réglementaires en vigueur, éventuellement complétés par des instructions particulières transmises par le ministre de l'intérieur ou par le ministre désigné pour assurer la conduite opérationnelle de la crise.

Pour cela, le COZ Est s'articule autour de quatre fonctions transverses :

- de gestion de l'information qui recueille, diffuse, synthétise et communique ;
- de conduite qui analyse, propose et applique ;
- de planification et d'anticipation ;
- de décision.

Celles-ci sont complétées par une fonction :

- de conseil et d'expertise pour l'appui à l'analyse et à la décision ;
- d'appui et de soutien afin de garantir son bon fonctionnement.

Cette structure fonctionnelle doit lui permettre de :

- réceptionner, partager, synthétiser l'information, rendre compte et communiquer ;
- concevoir et conduire la coordination de la réponse opérationnelle, tout en anticipant et planifiant son évolution ;
- proposer une décision au préfet de zone de défense et de sécurité ou au préfet délégué pour la défense et la sécurité ;
- s'assurer de sa bonne prise en compte par les préfets de département, les délégués et correspondants de zone.

En pratique, cela se traduit par la mise en œuvre de cellules opérationnelles, interservices et interministérielles dénommées :

- « Traitement de l'information » qui recueille et diffuse l'information ;
- « Synthèse zonale » qui synthétise la situation et les actions de coordination prises ;
- « Communication » qui assure la communication du préfet de zone de défense et de sécurité ;
- « Moyens/Effectifs » qui gère les demandes d'appui faites au préfet de zone de défense et de sécurité ;
- « Renseignements » qui s'applique à rechercher et exploiter tout élément permettant au COZ de comprendre l'événement et ses conséquences ;
- « Opérations » qui synthétise les actions des préfets de département et est en contact permanent avec leur COD ;
- « Finances » qui assure la coordination de la gestion des coûts générés par l'événement ;
- « Planification/Anticipation » qui planifie la réponse opérationnelle en anticipant l'évolution de la situation ;
- « Systèmes d'information et de communication » qui assure l'appui technique en la matière ;
- « Logistique » qui s'assure du soutien du COZ pour garantir son fonctionnement permanent.

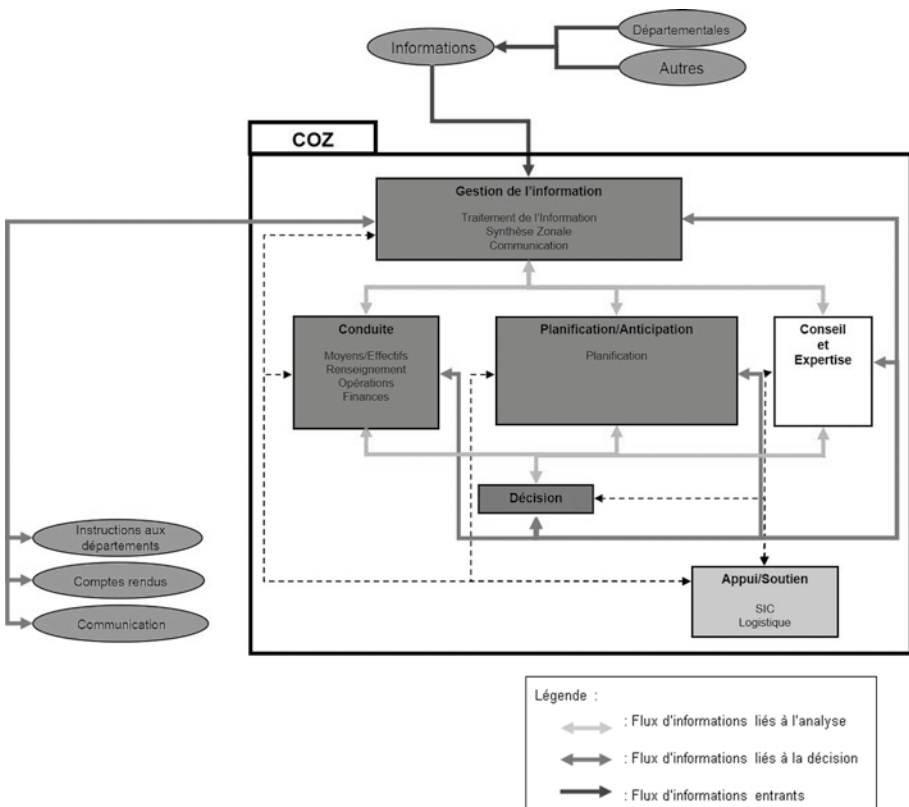


Figure 2 : Schéma de principe de fonctionnement du COZ Est

Cet ensemble est alors animé par des femmes et des hommes qui vont construire la réponse opérationnelle interministérielle. Pour cela et outre les personnes assurant la direction d'ensemble que sont le préfet de zone de défense et de sécurité ou le préfet délégué pour la défense et la sécurité, assistés du chef d'état-major interministériel de zone ou de son adjoint, le COZ Est est armé par :

- les cadres de l'état-major interministériel de zone Est, composés d'officiers de sapeurs-pompiers, de la gendarmerie nationale, de la police nationale, des douanes, du commissariat des armées, des formations militaires de la sécurité civile, ainsi que de cadres de la fonction publique de l'Etat et qui vont assurer l'animation et la coordination du travail des cellules ;
- les délégués de zone¹¹ et leur service zonal de défense et de sécurité qui vont renforcer et appuyer le travail d'analyse et de conception, soit par des conseils à distance, soit par une présence effective au sein des cellules du COZ Est ;
- les correspondants de zone¹², qui viennent compléter si nécessaire, les apports du délégué de zone représentant le département ministériel concerné par leur activité et selon le même schéma de collaboration.

Enfin et de manière à être en cohérence avec les situations opérationnelles d'intensité variable auxquelles le COZ Est est confronté, il est nécessaire d'adapter son articulation selon ces différentes amplitudes. Il s'agit de permettre une gestion souple, adaptable et cohérente, ainsi qu'une montée en puissance rapide si la situation venait à s'aggraver. Pour cela, le COZ Est s'organise selon deux postures :

- la posture de veille, de suivi et d'appui où les cellules sont prises en charge par trois personnels de l'état-major interministériel de zone¹³ qui assurent la veille des indicateurs faibles¹⁴, le suivi de l'activité opérationnelle départementale quotidienne¹⁵ et la réponse à des demandes ponctuelles de moyens¹⁶. Elle correspond à la grande majorité des situations opérationnelles auxquelles il a à faire face et permet surtout d'anticiper une aggravation de la situation qui pourrait nécessiter la mise en œuvre de mesures de coordination ;
- la posture de coordination, qui est mise en œuvre dès lors qu'un événement viendrait à impacter plus d'un département de la zone de défense et de sécurité Est et pour laquelle, selon la complexité de l'événement à gérer, les cellules sont toutes ou en parties individualisées et prises en charge par un des cadres de l'état-major interministériel de zone.

11. Officier général de la zone de défense et de sécurité, général commandant la gendarmerie pour la zone de défense et de sécurité, inspecteur général de la police nationale, recteur d'académie, directeur général de l'agence régionale de santé, directeur régional de l'environnement, de l'aménagement et du logement, directeur régional des finances publiques, directeur régional des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi, directeur régional des affaires culturelles, procureur général auprès de la Cour d'appel, premier président de la Cour d'appel, directeur régional de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt

12. Que sont les opérateurs publics et privés, investis d'une mission de service public (gestionnaires routiers, opérateurs de téléphonies et des grands réseaux, etc.)

13. Le stationnaire et l'officier de garde (militaires des formations militaires de la sécurité civile) présents H24, ainsi que l'officier de permanence (cadre de l'état-major interministériel de zone)

14. Situations météorologiques, médias sociaux, conditions de circulation, etc.

15. Par la réception de comptes-rendus d'activité des services opérationnels (essentiellement des sapeurs-pompiers, de la gendarmerie nationale et de la police nationale)

16. Comme par exemple, un véhicule spécialisé d'intervention de sapeurs-pompiers, une compagnie républicaine de sécurité ou un escadron de gendarmerie mobile, etc.

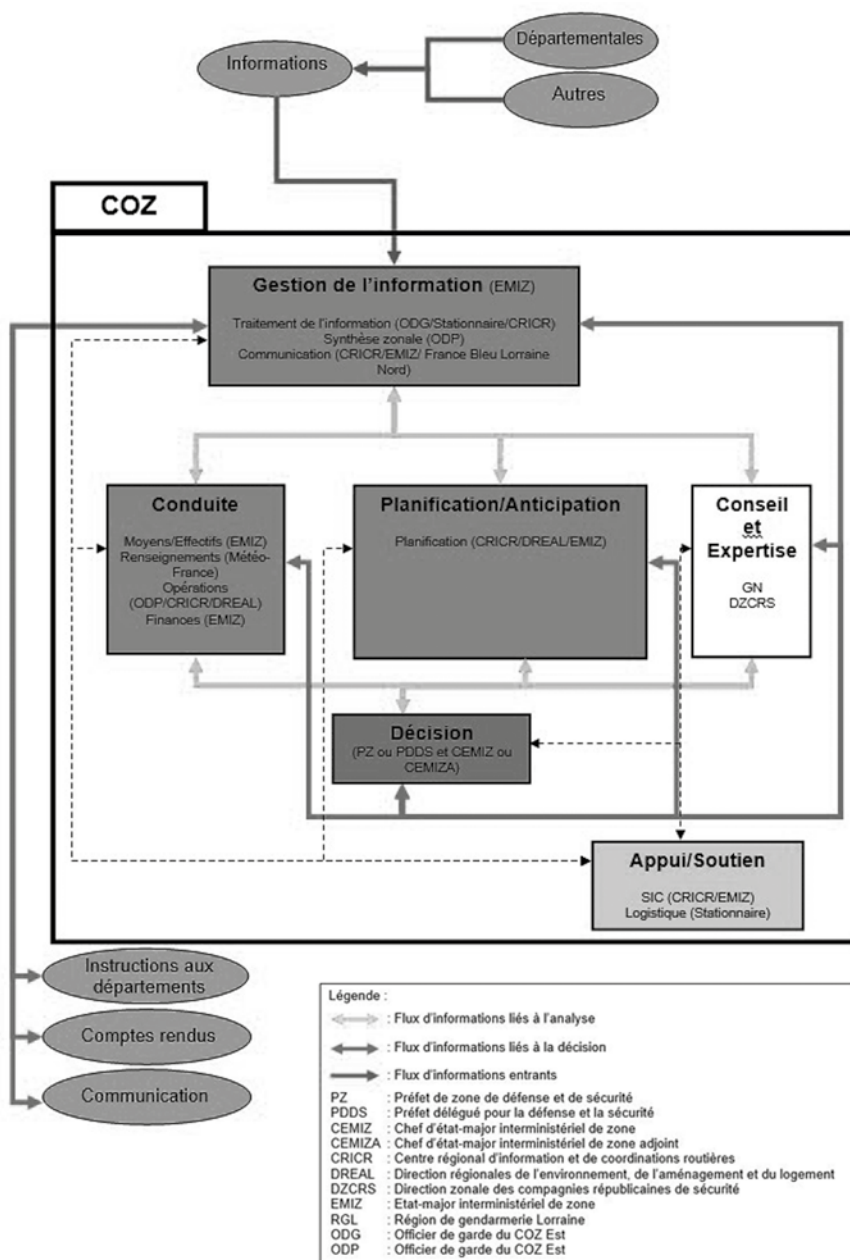


Figure 3 : Exemple d'organisation pratique du COZ Est : cas de la gestion de crise routière hivernale

ENSEIGNEMENTS ET RÉFLEXIONS :

Cette organisation, composante du dispositif national de gestion de crise et intégrant le paradigme de la complexité, a démontré toute sa pertinence et son efficacité, notamment lors de la gestion post-attentats de 2015. Elle permet la coopération, c'est-à-dire le travail en confiance entre les différents acteurs interservices et interministériels. Cela produit une vision globale et partagée de la situation zonale, ainsi que la construction intégrée de la réponse opérationnelle du préfet de zone de défense et de sécurité Est. La raison majeure est que cette organisation repose sur une structure interministérielle permanente qu'est l'état-major interministériel de zone. Sa composition répartie entre cadres de différents ministères, développe en son sein, les conditions essentielles de la compréhension mutuelle des caractéristiques de chacune de ses composantes. Cette symbiose facilite alors l'intégration au sein du COZ, des acteurs périodiques que sont les délégués et correspondants de zone.

Cela pose une différence notable avec le COD. En effet, les principes de fonctionnement sont identiques. Il s'agit également pour le préfet de département de pouvoir bénéficier d'une vision globale de la situation opérationnelle départementale et de valider le choix d'un mode d'action intégré. Néanmoins, l'absence d'une structure interministérielle permanente, préparant les conditions nécessaires de la coopération interservices et interministérielles, rend plus difficile sa mise en œuvre lors de l'activation du COD pour la gestion d'un événement majeur. Il pourrait alors être imaginé un dispositif s'appuyant sur un pool d'officiers issus des principaux services opérationnels départementaux que sont le service départemental d'incendie et de secours, le groupement de gendarmerie départementale et de la direction départementale de la sécurité publique. Ce pool viendrait appuyer le service interministériel de défense et de protection civile pour l'animation des cellules fonctionnelles du COD. En fonction de la prégnance du domaine de gestion de crise, opérations de secours ou maintien de l'ordre, cet appui serait pris en charge par les officiers de sapeurs-pompiers ou les officiers de gendarmerie ou de police. Cependant, cela nécessite au préalable, une véritable volonté des principales autorités départementales pour engager le travail préparatoire, notamment axé sur des réunions de définition de l'organisation, des entraînements et des exercices communs, ainsi qu'une capacité initiale d'empathie réciproque des officiers participant.

Néanmoins et au-delà de son règlement d'emploi, pour que cette organisation, COD ou COZ, soit en mesure de tenir face à une situation hors normes (cataclysmes climatiques, effondrement des réseaux électriques et des systèmes d'information, etc.), il est essentiel de garantir son activation. Pour cela, c'est la fonction du leader qui est décisive. L'autorité représentée par le préfet de département et son directeur de cabinet, par le préfet de zone de défense et de sécurité ou le préfet délégué pour la défense et la sécurité, assisté du chef COZ, doit donner vie à l'organisation. En se préparant, ainsi que les femmes et les hommes qui la composent, à travers la réalisation d'exercices pensés pour faire face à ces situations inédites, génératrices de grandes surprises, ils maîtriseront le processus intellectuel de compréhension,

de conception et de sélection. Ils pourront alors faire preuve d'esprit d'invention et d'imagination collective. Cela leur permettra de s'adapter et adapter la réponse à cette situation hors contexte habituel, car comme l'écrit Patrick LAGADEC dans son dernier ouvrage¹⁷ : « Ne parviennent à naviguer en ces milieux tourmentés et inconnus que les personnes capables de montrer deux qualités essentielles : la capacité à reconstruire de la vision, au-delà des plans et repères conventionnels, totalement pulvérisés ; l'aptitude à diffuser du sens, de la confiance, du respect, du lien. »

Ainsi, le facteur humain reste et restera toujours l'élément central de l'action collective. En effet et comme l'écrivait en 1924, le capitaine de Gaulle¹⁸ : « [...] à la guerre, à part quelques principes essentiels, il n'y pas de système universel, mais seulement des circonstances et des personnalités. ».

17. Patrick LAGADEC, *Le continent des imprévus Journal de bord des temps chaotiques*, Manitoba / Les belles lettres, 2015

18. Capitaine DE GAULLE, *La discorde chez l'ennemi*, Berger-Levrault, 1924