

Mémoire de l'Ecole de guerre, promotion 25

Ouragan IRMA : la coordination civilo-militaire dans la gestion d'une crise climatique

2017 / 2018

LCL Alban GAREL

Sous la direction du Colonel Le Mouël



Table des matières

Résumé français	3
Résumé anglais	4
Introduction	5
1. Contexte de la mission	9
1.1. Règles d'engagement des Armées sur le territoire national	9
1.1.1. La doctrine d'emploi	9
1.1.2. Les directives civiles	10
1.1.3. Les exemples d'engagement des forces	11
1.2. Étude des événements précurseurs à l'action	13
1.2.1. L'ouragan <i>Irma</i> : un caractère exceptionnel	13
1.2.2. La préparation des forces.....	14
1.2.3. La pression médiatique, facteur incontrôlable	15
1.3. Spécificités de l'île de Saint-Martin	17
1.3.1. La géographie	17
1.3.2. L'organisation administrative particulière	18
1.3.3. Les problèmes économiques et sécuritaires	19
2. Analyse de la mission	21
2.1. Objectifs et détails de la mission des stagiaires de l'École de guerre.....	21
2.1.1. Les besoins du CPCO et de l'École de guerre	21
2.1.2. Les carences sur place	22
2.1.3. Les problèmes de coordination	23
2.2. Facteurs aggravants	24
2.2.1. La préparation des hommes et des moyens	24
2.2.2. La violence du phénomène	26
2.2.3. La continuité de l'action difficile.....	26
2.3. Dysfonctionnements relevés.....	27
2.3.1. La multiplication des acteurs	27

2.3.2. Les problèmes de communication.....	28
2.3.3. L'inadaptation de certains moyens.....	29
3. Propositions d'amélioration.....	31
3.1. Niveau militaire.....	31
3.1.1. Formation et pédagogie.....	31
3.1.2. Une organisation optimisée.....	33
3.1.3. Des moyens supplémentaires.....	34
3.2. Niveau préfectoral.....	35
3.2.1. Une adaptation des moyens.....	35
3.2.2. Une meilleure préparation.....	36
3.2.3. Un fonctionnement optimisé.....	37
Conclusion.....	39
Bibliographie.....	42

Résumé français

L'ouragan *Irma* a dévasté l'île de Saint-Martin dans la nuit du 5 au 6 septembre 2017, entraînant le recours aux Armées pour assister les services de secours de l'état. La coordination des moyens civils, étatiques ou non, et militaires, est réalisée au sein des préfectures dans des structures appelées centres opérationnels départementaux (COD) ou zonaux (COZ).

Afin de permettre le lien entre les Armées et les services préfectoraux, des détachés de liaison militaires sont mis en place dans ces structures, notamment dans un rôle de conseil sur l'emploi possible des moyens militaires. Dans ce cadre, des stagiaires de l'École de guerre ont été déployés au sein du COZ de Martinique et des COD de Guadeloupe et de Saint-Martin.

Suite à cette mission, la question de la pertinence des moyens et des méthodes utilisés s'est posée. La coopération civilo-militaire dans la gestion d'une crise climatique est-elle optimale ? En effet, étant donné le nombre important de moyens déployés dans ce type de crise, la coordination joue un rôle essentiel dans l'efficacité, qu'elle soit réelle ou perçue. Or dans le contexte économique actuel, il faut tendre vers une utilisation optimale de tous les moyens. L'étude porte donc sur les voies d'amélioration du système actuel, à l'aune de l'expérience des stagiaires déployés en tant que détachés de liaison.

L'étude du cadre d'emploi des Armées sur le territoire national permet de définir les règles strictes mises en œuvre par la chaîne de commandement militaire et ainsi d'expliquer les difficultés parfois rencontrées dans la compréhension mutuelle des différents acteurs. Le contexte local est ensuite dépeint, ce qui éclaire sur les spécificités et les facteurs ayant aggravé la situation déjà complexe. En effet, le caractère insulaire, l'éloignement de la métropole ou l'absence d'eau sur place ont rendu la tâche encore plus difficile aux services de l'état.

Mais ce sont bien des problèmes de connaissance mutuelle, de dialogue, de préparation ou d'adaptation des moyens qui ont compliqué la coopération entre civils et militaires. L'absence de moyens de communication résilients et suffisants, déjà relevée dans d'autres crises, a notamment compliqué la coordination à tous les niveaux.

Pour améliorer le système actuel, il est nécessaire de renforcer la connaissance mutuelle pour gagner en confiance réciproque, de disposer de moyens de communication robustes pour permettre de commander et d'anticiper, et enfin de choisir avec soin les moyens, humains ou matériels, pour renforcer cette coopération civilo-militaire essentielle dans la gestion d'une crise climatique.

Résumé anglais

Hurricane *Irma* devastated the island of St. Martin on September 5, 2017, which led to the use of the armed forces to assist the state relief services. The coordination of civil, state or military means is carried out within the prefectures in structures called departmental operational centers (COD) or zonal (COZ).

In order to allow the link between the armed forces and the prefectural services, military liaison officers are set up in these structures, in particular in a role of advice on the possible use of military means. In this context, students from the War College were deployed in the COZ of Martinique or the COD of Guadeloupe and Saint-Martin.

As a result of this mission, the question of the relevance of the means and methods used arose. Is the civil-military cooperation in the management of a climate crisis optimal? Indeed, given the large number of resources deployed in this type of crisis, coordination plays an essential role in efficiency, whether real or perceived. But in the current economic context, we must strive towards optimum use of all means. The study therefore focuses on ways of improving the current system, based on the experience of students deployed as liaison officers.

The study of the employment framework of the armed forces in the national territory allows to define the strict rules implemented by the military chain of command and thus to explain the difficulties sometimes encountered in the mutual understanding of main actors. The local context is then portrayed, which sheds light on the specificities and factors that have aggravated the already complex situation. Indeed, the insular nature, the remoteness of the metropolis or the absence of water on the spot made the task even more difficult for the state services.

But these are problems of mutual knowledge, dialogue, preparation or adaptation of the means that have complicated civil-military cooperation. The lack of resilient and sufficient means of communication, already identified in other crisis, has complicated coordination at all levels.

To improve the current system, it is necessary to strengthen mutual knowledge to gain mutual trust, to have robust means of communication to enable control and anticipation, and finally to choose with care the means, human or material, to strengthen this vital civil-military cooperation in the management of a climate crisis.

Introduction

Ce mémoire traite de la coopération civilo-militaire dans la gestion d'une crise climatique dans le cadre de l'ouragan *Irma*. Les Antilles françaises ont subi le passage cet ouragan dans la nuit du 5 au 6 septembre 2017, phénomène météorologique exceptionnel et dévastateur pour tout l'arc antillais. Bien que les dégâts aient été légers en Martinique et en Guadeloupe, les îles de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy ont été ravagées. Face à ce déchaînement des éléments naturels, les services de la sécurité civile n'ont pas été capables avec les moyens civils ou privés disponibles de faire face seuls à cette crise. Les infrastructures de commandement, de transport, de communication et d'approvisionnement en eau ont été partiellement ou entièrement détruites, rendant toute coordination et intervention des moyens conventionnellement utilisés par les autorités civiles inexistantes, inadaptés, insuffisants ou indisponibles, ce qui correspond à la règle des « 4I » définie dans la *PIA-3.35(A)_OTIAD(2012)*. Le concours des Armées a donc été demandé par réquisition, afin de secourir les populations, rétablir les voies de circulation et assurer la sécurité des biens et des personnes. Cette intervention sur le territoire national a été réalisée conformément à l'Instruction relative à l'Organisation territoriale interarmées de défense¹ : « *Selon la nature et la portée des crises, les armées ont vocation à venir compléter et renforcer l'action des services publics.* » Dans ce cadre, le centre de planification et de conduite (CPCO) a décidé la mise en place de renforts au niveau des préfectures de Martinique, de Guadeloupe et de Saint-Martin, en tant que détachés de liaison (DL) pour les deux premières et d'une *task force* pour la troisième. Deux stagiaires ont été envoyés en Martinique, deux en Guadeloupe et trois à Saint-Martin. Il s'agissait pour les DL d'assurer la coordination entre la préfecture et le centre opérationnel (CENTOPS) des Forces armées aux Antilles (FAA). Sept stagiaires de la 25ème promotion de l'Ecole de guerre se sont portés volontaires pour participer à ce renfort métropolitain afin d'aider les populations ultramarines. Ils ont été relevés par 5 autres stagiaires après deux semaines sur place. Détaché au sein du centre opérationnel zonal (COZ) de la préfecture de Fort-de-France en Martinique, ma participation à cette opération sur le territoire français outre-mer m'a permis d'acquérir une vision directe de la coopération civilo-militaire dans la gestion d'une crise et de faire un retour d'expérience illustré de la réalité de cette coopération.

¹ ETAT-MAJOR DES ARMÉES, *PIA-3.35(A)_OTIAD(2012)*, 2012, p.10

Des retours d'expérience sur l'opération *Irma* ont été rédigés sur la mission militaire réalisée mais sans aborder les dysfonctionnements et les problèmes rencontrés sous le prisme de la coopération civilo-militaire au niveau des organes de commandement civils et interministériels. La doctrine d'emploi des Armées sur le territoire national décrite dans la *PIA-3.35(A)_OTIAD(2012)* précise les rôles et les responsabilités des officiers généraux des zones de défense et de sécurité, et détaille les modes d'engagement de ces forces. D'autres retours d'expérience sur des cyclones ayant eu lieu dans le Pacifique seront également utilisés pour montrer la persistance de certains points faibles identifiés. Dans ce mémoire, l'étude se placera au niveau préfectoral, point de vue peu abordé, alors que clé de voûte de l'efficacité des actions de secours. En effet, les moyens militaires sont, pour les autorités civiles, coordonnés par les structures de gestion de crise préfectorale, comme tous les autres moyens disponibles : étant placés sous conduite opérationnelle des structures de gestion de crise préfectorale en cas de réquisition, cette coordination au niveau du centre opérationnel est donc l'élément-clé permettant d'assurer la meilleure utilisation de ces moyens.

Le corpus documentaire utilisé est concentré autour du retour d'expérience des stagiaires de l'École de guerre projetés sur place, de la documentation militaire de référence sur l'emploi des forces sur le territoire national, des directives préfectorales sur la gestion de crise et enfin de plusieurs retours d'expérience des Armées sur différentes crises climatiques dont *Irma*. L'ensemble des comptes-rendus utilisés pour la comparaison avec de précédentes crises climatiques a été fourni par le Centre interarmées de concepts, de doctrines et d'expérimentations (CICDE), qui est le principal organe militaire élaborant les doctrines interarmées françaises. L'étude est volontairement centrée essentiellement sur l'ouragan *Irma*, afin d'exploiter au mieux l'expérience personnelle accumulée lors du renfort, et de ne pas extrapoler sur une mise en œuvre des préconisations à l'ensemble du territoire national, les particularités des actions ultramarines devant être prises en considération.

Concernant les difficultés rencontrées, il a été assez difficile de trouver avant les échéances fixées l'ensemble des comptes-rendus de théâtre permettant d'avoir une vision des Armées présentes sur le terrain. Aucune autre documentation sur le sujet n'est disponible, les articles des quotidiens régionaux et nationaux n'étant ni documentés ni informatifs quant à la réalité de la situation ou l'emploi des forces militaires. Il n'a pas non plus été possible d'obtenir le compte-rendu des services de la sécurité civile ayant coordonné les opérations au niveau interministériel. La question sera donc principalement étudiée comme un retour d'expérience de cette crise du point de vue des militaires

engagés sur le théâtre, et principalement des officiers stagiaires de l'École de guerre détachés sur place.

Dans l'imaginaire collectif, les Armées ne sont pas par essence destinées à intervenir dans un cadre civil. La chaîne de commandement définie par la Constitution place l'autorité civile suprême, matérialisée par le Président de la République, comme chef des Armées et c'est sous son autorité que l'action de la force est légitime, afin de protéger les intérêts vitaux de la France. Les militaires sont donc formés et préparés à intervenir partout dans le monde et à faire usage de cette force légitime dans ce cadre. Les objectifs stratégiques ayant été définis par l'autorité, c'est le CPCO qui assure la planification et la conduite des opérations, en utilisant parfois des structures de commandement militaires décentralisées afin d'être au plus près du théâtre, et ainsi gagner en efficacité et en réactivité. C'est ainsi que dans le cadre des opérations liées au concours des Armées dans la gestion d'une crise climatique, les forces restent sous commandement opérationnel du Chef d'état-major des Armées (CEMA), alors que le contrôle opérationnel est délégué à l'Officier général de la zone de défense et de sécurité (OGZDS) au profit de l'autorité civile. Et la coordination entre l'action militaire et les attendus du préfet de zone est la clé de la réussite de la mission de secours. La coordination civilo-militaire dans la gestion d'une crise est-elle optimale ? En d'autres termes, au vu du retour d'expérience dans l'opération *Irma*, existe-t-il des axes d'améliorations, des côtés civils et militaires, afin d'être encore plus efficaces et d'optimiser l'utilisation des moyens militaires ? La règle des « 4I » est un prérequis nécessaire à l'utilisation des moyens militaires au profit des autorités civiles mais n'est pas suffisante pour justifier auprès de ces mêmes autorités la non-utilisation de moyens disponibles, quand la population est dans la détresse et que les services gouvernementaux civils sont impuissants. Des dysfonctionnements sont apparus et ont été relevés, que ce soit du côté civil ou militaire, malgré le succès complet de l'action des forces armées, capables d'intervenir dans le chaos régnant alors sur l'île de Saint-Martin et ayant apporté un appui précieux aux services de secours. En effet, les Armées françaises disposent de moyens humains et matériels disponibles et formés à intervenir dans un tel environnement dégradé.

Ce mémoire fera une étude thématique sur la problématique de l'optimisation de la coopération civilo-militaire dans la gestion d'une crise climatique. L'étude factuelle des événements ayant nécessité le besoin vital de recourir aux forces du ministère des Armées permettra d'expliquer dans quel cadre les Armées sont amenées à intervenir sur le territoire national, de dresser un état des lieux de la situation sur les Antilles pendant cette crise et de définir la mission attribuée aux stagiaires envoyés sur place. Ensuite sera

réalisée une analyse articulée autour des spécificités de l'île de Saint-Martin, des facteurs ayant aggravé la situation déjà dégradée et des dysfonctionnements relevés au niveau des préfectures et sur le terrain. Enfin, il s'agira de dresser un ensemble de propositions d'améliorations, afin de permettre une action plus efficace en coopération civilo-militaire. Cette dernière partie sera notamment articulée autour des améliorations côté militaire et côté civil.

1. Contexte de la mission

L'étude du contexte de la mission confiée aux 12 stagiaires de l'École de guerre permet d'éclairer l'analyse de la crise au niveau de la coopération civilo-militaire et ainsi d'avoir les clés de compréhension nécessaires concernant cet événement. Les différents problèmes rencontrés trouvent ainsi souvent une cause déductible de la préparation, des règles d'engagement ou de l'exceptionnalité de la crise.

1.1. Règles d'engagement des Armées sur le territoire national

L'engagement des Armées sur le territoire français ne peut se faire que dans un cadre strict, définissant les responsabilités, les modes d'action et l'emploi de la force.

1.1.1. La doctrine d'emploi

Le document de référence traitant de l'emploi des Armées sur le territoire national est la *PIA-3.35(A)_OTIAD(2012)* intitulée *Instruction relative à l'organisation territoriale interarmées de défense* du 20 avril 2012 amendée le 15 novembre 2012. Les rôles et responsabilités des Commandants Supérieurs (COMSUP) y sont ainsi clairement définis, permettant de comprendre la chaîne de commandement prévalant pour l'utilisation des armées sur le territoire national, qui se fait dans le cadre de la stratégie de sécurité nationale.

En effet, la protection civile fait partie des différents volets auxquels participent les Armées, aux côtés d'autres ministères, dont principalement celui de l'intérieur. Soutenir l'action publique pour venir au secours des populations menacées sur le territoire national est donc parfaitement légitime, malgré une idée parfois répandue sur le rôle exclusif des Armées à intervenir dans un cadre d'utilisation de la force, d'autant plus aujourd'hui avec le changement de nom du ministère qui est devenu celui des Armées.

Mais ce cadre réglementaire existe et définit clairement les procédures : « *L'engagement des armées sur le TN dans le cadre de leur participation à la sécurité civile ou intérieure ou dans le cadre des missions de service public fait, sauf exception, l'objet d'une demande administrative formelle préalable de la part d'une autorité civile requérante (réquisitions ou demandes de concours).* »²

L'action des Armées se réalise donc dans un cadre légal, parfaitement évident et nécessaire en cas de catastrophe naturelle et de secours aux populations. Mais il faut

² *Id.*

également respecter les directives des autres services de l'État, comme le ministère de l'intérieur, qui est alors le seul habilité à réquisitionner ou demander le concours des Armées dans ce cadre.

1.1.2. Les directives civiles

Le préfet de zone de défense et de sécurité est l'autorité étatique qui est autorisée à faire appel aux Armées, dans un souci de cohérence et d'économie des moyens : il est en effet capable d'avoir une vue d'ensemble des moyens de secours disponibles sur l'ensemble du territoire sous son autorité, et est donc le plus à même d'estimer le besoin réel en moyens militaires pour suppléer les forces de sécurité ou de secours civiles.

Il dispose d'un centre opérationnel de zone (COZ), qui est l'outil opérationnel de gestion de crise. Chargé de coordonner les actions de la sécurité civile, et notamment la répartition des moyens terrestres, aériens et maritimes, il assure également la veille opérationnelle et la diffusion de l'information vers le niveau national et départemental. Il est à noter que ces structures ne portent pas forcément le même nom suivant qu'elles se situent en métropole ou en outre-mer. De la même manière, les structures mises en place diffèrent dans leur organisation et parfois dans leurs prérogatives suivant les zones. Ceci s'explique notamment par la différenciation des risques qui pèsent sur les zones concernées : le risque cyclone, avalanche, tsunami, feu de forêt ou autres n'est pas le même en zone sud, est ou Antilles. Cette multiplication des organisations met en exergue la responsabilité de chaque préfet de zone qui définit cette organisation, et qui conduit à une individualisation des processus et des méthodes, peu semblable à notre centralisation doctrinale militaire.

Concernant les Antilles, le préfet de zone de défense et de sécurité est le préfet de Martinique et le COZ est situé à Fort-de-France. Il est donc l'interlocuteur privilégié du COMSUP Antilles concernant la préparation et l'emploi des Armées dans les domaines de la sécurité et du secours aux populations. En cas d'activation du COZ, une cellule « forces armées aux Antilles », armée par un officier supérieur et un sous-officier, est « *particulièrement chargée de garantir la liaison permanente avec le centre opérations (CENTOPS) des FAA* »³. C'est bien dans ce cadre que deux stagiaires ont été déployés dans ce COZ, afin de fluidifier les relations, d'apporter leur expertise et d'aider à la compréhension des spécificités de l'emploi des Armées sur le territoire national.

³ ÉTAT-MAJOR INTERMINISTÉRIEL DE ZONE ANTILLES, *Dispositif de gestion de crise de niveau zonal*, 27 juin 2014, p.11

Or, ce même document spécifie que cette cellule doit être en mesure d'engager les moyens militaires, qu'ils soient terrestres, aériens ou maritimes. Seul le COMSUP dispose du contrôle opérationnel des forces militaires, par délégation du commandement opérationnel du CEMA. Il assure cette responsabilité via le CENTOPS du poste de commandement interarmées (PCIA), qui est donc l'organisme capable d'engager les moyens militaires. Cette confusion des genres et des compétences de chacun a créé des tensions entre le chef du COZ et les DL, notamment au début de la crise.

Un autre problème détecté, mais inhérent aux règles d'emploi des forces sur le territoire métropolitain, concerne le passage obligatoire des demandes de concours ou des réquisitions par le préfet de zone. Les problèmes de communication ont souvent rallongé les délais d'intervention des militaires, devant passer par cette étape centralisée : cela peut paraître négligeable et peu contraignant pour notre système militaire où nous sommes habitués à cette démarche, notamment vers le CPCO, pour toutes demandes particulières sur l'emploi des forces. Mais dans ces conditions de travail dégradées, avec des effectifs réduits et des problèmes de communication, cette centralisation au niveau du COZ a parfois été problématique, même si elle a permis régulièrement d'annuler des demandes qui n'étaient pas justifiées.

Cet emploi des forces, sous réquisition ou demande de concours, est donc possible et réalisé régulièrement dans le cadre du maintien de l'ordre public ou de sécurité civile, et notamment dans le cadre de catastrophes naturelles.

1.1.3. Les exemples d'engagement des forces

Les préfets de zone sont amenés à demander l'aide des Armées pour participer à des opérations de secours aux populations, lorsque les capacités civiles présentes sont inexistantes, inadaptées, insuffisantes ou indisponibles. Ces circonstances sont souvent rencontrées dans le cadre des catastrophes naturelles, types feux de forêt exceptionnels, cyclones, tremblements de terre, inondations, tsunamis.

De nombreux cas d'engagement des Armées se retrouvent donc dans les départements, territoires et collectivités d'outre-mer, ceux-ci étant périodiquement soumis aux risques météorologiques. Il existe ainsi des saisons cycloniques dans ces zones, périodes où les moyens de secours sont mis en alerte, afin d'assurer une réponse rapide et efficace aux intempéries. Cependant, la répétition de ces phénomènes entraîne également une certaine habitude des résidents insulaires, pouvant parfois expliquer le non-respect des consignes de confinement décidées par les autorités préfectorales.

En 2014, le cyclone *Béjisa* ayant touché l'île de La Réunion avait ainsi entraîné de nombreuses demandes de concours. Auparavant, en 2010, le passage du cyclone *Oli* avait également causé des dégâts et obligé les Armées à apporter leur concours. Malgré leur ampleur, ces catastrophes n'avaient pas impliqué de réquisition, contrairement à l'ouragan *Irma*. Dans tous les cas, les Armées sont sollicitées pour fournir des rations de combat individuelles réchauffables (RCIR) et de l'eau, notamment pour les services de secours appelés en renfort, qui ne viennent sur le théâtre qu'avec une capacité d'autonomie limitée. Il est donc essentiel de disposer de stocks suffisants pour être capables d'absorber ce besoin supplémentaire.

Mais les Armées ne participent pas uniquement au secours des populations dans le cadre de catastrophes naturelles. La participation des Armées est liée à une demande d'une autorité civile, matérialisée soit par une demande de concours, impliquant une participation occasionnelle complémentaire aux services publics de l'État, soit par une réquisition. Celle-ci trouve son fondement notamment à l'article L. 1321-1 du code de la défense, selon lequel « aucune force armée ne peut agir sur le territoire de la République pour les besoins de la défense et de la sécurité civiles sans une réquisition légale ». Celle-ci peut être de deux formes : la réquisition administrative ou judiciaire. La première est une prérogative reconnue par la loi à certaines autorités civiles, comme les préfets. C'est dans ce cadre que s'est réalisée la majeure partie de l'action militaire aux Antilles, afin de rétablir une continuité de l'action publique dans la zone sinistrée. La deuxième, qui répond à des conditions définies dans le code de procédure pénale, est réalisée en cas de besoin de la justice ou de la police judiciaire. C'est dans ce cadre que des militaires participent à l'opération *Harpie*, pour lutter contre l'orpaillage illégal en Guyane.

Toutes ces participations des Armées en appui des services publics permanents de l'État sont bornées dans le temps, dans l'espace et doivent viser l'état final recherché. Le ministre de l'intérieur est l'autorité qui assure la sécurité et la sûreté de la population, pour préserver l'ordre public et la protection des français. Certaines autorités civiles, dont les préfets de zone, disposent d'une délégation d'autorité pour assurer cette fonction, et c'est à ce titre qu'ils peuvent réquisitionner ou demander le concours des Armées. Une connaissance parfaite des responsabilités de chacun est essentielle pour respecter le cadre légal très strict qui encadre ces actions, et encore plus avec les objectifs budgétaires contraints actuels. Malheureusement, les conditions particulières liées aux catastrophes naturelles majeures, alliées aux enjeux politiques et aux pressions médiatiques, auxquelles s'ajoute la légitime exigence des populations touchées,

entraînent une obligation de participation des moyens militaires parfois à la limite du respect de la règle des « 4I ».

1.2. Étude des événements précurseurs à l'action

Connaître les spécificités de la crise ayant conduit à l'utilisation des Armées dans le cadre de l'opération *Irma* permet d'appréhender les enjeux et le contexte particulier qui ont régné.

1.2.1. L'ouragan *Irma* : un caractère exceptionnel

L'ouragan *Irma* est un phénomène très rare par son intensité, qui a frappé les Antilles françaises dans la nuit du 5 au 6 septembre. « *Les petites Antilles ont été touchées par des pluies intenses et des vents très violents, le paroxysme de l'évènement se situant entre 1h et 9h locales. A Gustavia, par exemple, située sur l'île de Saint-Barthélemy, la pression a brutalement chuté au passage de l'œil de l'ouragan, générant de fortes précipitations et des vents extrêmement forts. On a mesuré des valeurs de vent de 244 km/h en rafales, 30 minutes avant le passage de l'œil, ce qui permet d'estimer les rafales maximales à plus de 300 km/h. La marée de tempêtes associée a provoqué en outre de fortes submersions marines sur les côtes. La surélévation du niveau de la mer a dépassé 3 m en certains points du littoral.* »⁴ Cet évènement climatique particulièrement puissant a donc eu des conséquences dévastatrices : les infrastructures inadaptées à une telle violence ont pratiquement toutes été détruites ou endommagées, entraînant une désorganisation générale.

De plus, « *classé en catégorie 5 au moment de son passage, avec des vents moyens maximum de 295 km/h, Irma est l'ouragan le plus puissant jamais observé sur les petites Antilles depuis les premiers enregistrements météorologiques réalisés sur la zone. Par ailleurs, on estime qu'il a maintenu cette vitesse de vent pendant 33 heures consécutives, un record mondial depuis le début de l'ère satellitaire, détrônant celui établi par le typhon Haiyan, aux Philippines en 2013. Les phénomènes cycloniques les plus forts à avoir touché l'archipel étaient jusqu'ici les ouragans Hugo, qui avait frappé la Guadeloupe en 1989, et Luis, qui avait touché Saint-Martin en 1995. Tous deux étaient alors des phénomènes de catégorie 4, avec des vents moyens maximum de 220 à 230 km/h.* »⁵

⁴ METEO FRANCE, *Ouragans Irma et José*, créée le 07 septembre 2017, <http://www.meteofrance.fr/actualites/53671872-ouragans-irma-et-jose>, 07 février 2018

⁵ *Id.*

Cette rareté du phénomène explique ainsi le manque de préparation et le choc psychologique qui en a résulté.

Un autre facteur important à noter est l'enchaînement des ouragans, même s'ils n'ont pas tous eu pour conséquences de graves dommages pour les îles françaises. Le passage des ouragans *José* le 8 septembre et *Maria* le 19 septembre ont fortement impacté les opérations en cours. En effet, les alertes aux populations ont été lancées et les moyens de secours, les avions, les hélicoptères et les bâtiments de la marine nationale ont été obligés de limiter voire de reporter leur activité. Et les forces terrestres, dans le même esprit d'autoprotection, se sont le plus souvent mises à l'abri. L'ouragan *Maria* a de plus ravagé la Dominique, qui se situe juste au nord de la Martinique. Ceci a impliqué notamment une prise en compte au niveau de la préfecture, en lien avec le ministère des affaires étrangères, afin de déployer une équipe d'évaluation. Pour les FAA, l'arrivée peu coordonnée de moyens américains conséquents (Hercules C-130, hélicoptères lourds CH-47 et CH-53, locaux pour 200 personnels militaires américains à fournir) a quelque peu surchargé le CENTOPS, déjà fortement engagé dans *Irma*.

La saison cyclonique est une période particulière dans les Antilles : des phénomènes cataclysmiques peuvent ainsi survenir, et sont d'autant plus redoutables qu'ils s'enchaînent, ne laissant aucun répit aux secours. Il est donc essentiel d'être préparés, afin d'anticiper la menace, au lieu de seulement réagir.

1.2.2. La préparation des forces

De nombreuses critiques ont été immédiatement lancées contre les services de l'état concernant son impréparation. Il est force de constater que des moyens avaient été déployés. La majorité de ces moyens étaient en place sur la Guadeloupe et la Martinique, alors qu'une section de la sécurité civile était déployée à Saint-Martin. L'ouragan n'a touché que légèrement les deux premières, tandis que les îles du nord ont été frappées de plein fouet. Et ce qui ne devait être qu'un ouragan de catégorie 4 s'est transformé en ouragan de catégorie 5. La section présente à Saint-Martin, qui ne devait s'occuper que de problèmes mineurs comme du dégagement de voies et du bâchage de toits, s'est retrouvée face à un environnement dévasté, dépassant largement ses capacités d'intervention. Même si les prévisions météorologiques permettent d'anticiper en partie ces phénomènes, nous comprenons aussi que de tels changements restent exceptionnels mais avec des conséquences catastrophiques.

Or dans un contexte budgétaire contraint, il apparaît plutôt difficile de mettre en place une surabondance de moyens, afin de faire face à toutes les éventualités. Certains auraient

sûrement critiqués aussi violemment les autorités pour des dépenses inutiles. C'est bien le caractère imprévisible des dégâts provoqués qui est ici en jeu. L'île de Saint-Barthélemy, bien qu'également touché de plein fouet, a subi beaucoup moins de dommages que Saint-Martin, notamment grâce à la meilleure robustesse de ses infrastructures. De plus, une évacuation massive et complète de ces deux îles n'aurait pas été réalisable dans les 36 heures qui ont précédé le passage de l'ouragan, préavis qui avait été donné après réévaluation de l'intensité du phénomène par les météorologues. Et les Armées dans ce domaine manquent déjà cruellement de moyens de transport stratégique, utilisant l'affrètement de vecteurs civils de manière régulière pour pallier ce manque.

Ensuite, le pré-positionnement de forces militaires implique de savoir où les positionner et surtout d'avoir des troupes disponibles. Au vu des effectifs militaires actuels, cela revient alors à retirer ces personnels d'une autre opération, à annuler une préparation pour un départ en opérations extérieures, ou encore à les rappeler de permissions entre deux missions, comme *Sentinelle* par exemple. Il faut donc être particulièrement sûr du besoin réel et de l'état final recherché, afin de dimensionner au plus juste les moyens mis en place.

Un autre pan de la génération de forces a concerné la sécurisation. De nombreux cas de pillages ont eu lieu dans les tous premiers jours, mais l'important dispositif sécuritaire mis en place, composé de gendarmes et de militaires de l'armée de terre, a rapidement mis fin à ces agissements criminels. Et la priorité pour les services de l'état était de porter secours aux populations, en leur fournissant un abri, de l'eau et de la nourriture, ou de les évacuer si nécessaire. Le rétablissement des voies de communication a été un effort majeur pendant toute la durée de l'opération. De plus, le déploiement d'un grand nombre de forces de sécurité implique une logistique lourde, au détriment des sinistrés et des forces dédiées à la reconstruction.

Cette pression médiatique, remettant en cause l'efficacité des services de l'état, exagérant les bilans humains et matériels, propageant quelquefois de fausses rumeurs, a notamment conduit à des mesures exceptionnelles de la part des pouvoirs publics, parfois en contradiction avec nos règles d'emploi.

1.2.3. La pression médiatique, facteur incontrôlable

Le rôle des médias, et notamment des réseaux sociaux, a été source de beaucoup d'entropie pour les services de l'état. En effet, de nombreuses rumeurs ont été relayées, et parfois par des journaux sérieux. On a pu ainsi lire que des détenus se seraient évadés de la prison, que la sous-préfète se serait enfuie, qu'il n'y avait pas de pillages du côté

néerlandais, que le bilan s'élevait à plusieurs centaines de morts. Toutes ces informations, fausses et appuyées uniquement sur des rumeurs, ont fortement contribué au sentiment d'indignation concernant l'honnêteté et l'efficacité des services étatiques. Cette course à l'information, au buzz médiatique, souvent virale grâce ou à cause des réseaux sociaux, est un véritable danger pour notre système. Elle entraîne une débauche d'énergie et de moyens humains pour rassurer la population et ne pas se mettre l'opinion publique à dos. Il faut absolument éviter dans ce type de crise de créer des mouvements de panique sur place mais également de dresser l'opinion contre l'action publique, car cela façonne la réaction des responsables politiques et leur gestion de la crise. Malheureusement, le manque de moyens humains et techniques n'a pas permis aux autorités sur place d'informer rapidement et correctement la population. Les antennes radio ayant été détruites et les réseaux mobiles ayant également subi de graves avaries, il a fallu attendre plusieurs jours qu'une information par la chaîne de radio officielle puisse être transmise. Et l'urgence, vu le faible nombre de fonctionnaires présents, a été centrée sur les opérations de secours et d'évacuation.

Or le facteur psychologique est un élément essentiel, dans une période post-crise où les sinistrés sont déjà choqués et vulnérables. La présence rapide et l'efficacité des forces de la sécurité civile et des forces militaires ont permis de rapidement rassurer les personnes présentes, montrant ainsi par leur action l'engagement total de l'état. Cependant, l'ampleur des dégâts et le désespoir de ceux ayant tout perdu n'ont pas favorisé cette réassurance. La mise en place au sein de la préfecture de Saint-Martin de spécialistes PsyOps (*psychological operations*) aurait pu aider les autorités à lutter également sur le terrain de l'information.

Enfin, la volonté politique d'agir de façon visible, rapide et en nombre, a été motivée par l'ampleur des dommages mais également par cette pression médiatique et de l'opinion d'avoir des résultats. En parlant de la reconstruction, le président Emmanuel Macron a ainsi affirmé dans une interview le 12 septembre 2017 qu'il « *bousculerai(t) toutes les normes et toutes les procédures pour que le travail (...) se fasse dans les meilleurs délais* », ce qui s'est révélé effectif sur certains points, comme l'obligation d'envoyer un certain nombre de moyens humains et matériels qui n'ont finalement pas été utilisés sur place. Or les Armées ont des règles particulières d'emploi dans ce cadre, concernant l'utilisation des moyens strictement nécessaires afin d'atteindre un état final recherché. Cette dichotomie entre les règles d'engagement militaire et les intentions politiques, relayées par les services préfectoraux, ont parfois amené à des tensions entre ces derniers et les FAA : le lien entre les deux étant les DL, ceux-ci ont souvent cristallisé cette

tension, d'où l'importance capitale pour ces militaires détachés de faire preuve de beaucoup de diplomation, de pédagogie et de calme.

Au-delà des évènements particuliers, les spécificités de l'île de Saint-Martin sont un élément contextuel important.

1.3. Spécificités de l'île de Saint-Martin

L'analyse de cette crise n'est pas forcément généralisable, même si quelques remarques sont communes à d'autres retours d'expérience de crises précédentes, car elle concerne une île, en outre-mer, disposant de règles administratives particulières et faisant face à des défis humains rares.

1.3.1. La géographie

Les Antilles sont situées à plus de 6000 km de la métropole. Cette élongation très importante implique un temps de déploiement de renforts humains ou de matériels d'environ deux semaines pour un navire, et d'une demi-journée en avion, sachant que les matériels lourds ne peuvent être acheminés que par bateau. L'isolement insulaire de Saint-Martin est donc un facteur particulier, car même si à l'échelle de la métropole, la distance entre les différentes îles de l'arc antillais paraît faible, les intempéries ont rendu les moyens habituellement utilisés soit inadaptés soit indisponibles. Le nombre de personnes souhaitant se faire évacuer étant très important, la manœuvre logistique a dû prendre en compte l'isolement insulaire de Saint-Martin.

D'autre part, l'île est complètement dépourvue de sources d'eau douce. Cette dernière est donc exclusivement produite par des stations de désalinisation, qui ont été rendues inutilisables à cause de la montée des eaux. La remise en œuvre de ces systèmes a permis de récupérer une eau non potable plutôt rapidement, mais les réseaux ayant subi de graves avaries et les fuites étant très nombreuses, la disponibilité de l'eau courante a été problématique, pouvant provoquer des problèmes sanitaires. La distribution d'eau en bouteilles a donc constitué une part importante du trafic aérien initial, puis des acheminements par bateau qui permettent de prendre des quantités sans commune mesure avec nos avions de transport tactiques ou même mixte comme l'A400M.

En parallèle, l'île est partagée entre une partie française et une partie néerlandaise. Cette partition n'est pas matérialisée physiquement, ce qui a généré de grandes difficultés de coordination pour filtrer les passages d'étrangers ou assurer un couvre-feu efficace, la

coordination avec les autorités néerlandaises ayant mis plusieurs jours pour le mettre en place dans leur partie.

De plus, la piste de Grand-Case n'est pas assez longue pour les gros porteurs ou l'A400M. Or le transport de matériels très lourds ou volumineux ne peut se faire en Casa CN235, ce qui a engendré beaucoup de problèmes. La police aux frontières françaises ne pouvait pas intervenir sur l'aéroport néerlandais. De même, les services de transit militaire ne disposaient pas de moyens de communication, ce qui rendait impossible la transmission des chargements, et notamment le nombre, l'état sanitaire et la nationalité des passagers, ce qui était problématique comme vu précédemment.

Toutes ces particularités physiques ont contribué à rendre plus compliquée l'action de l'état, tout comme l'organisation administrative.

1.3.2. L'organisation administrative particulière

« Par la loi organique du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outremer, les deux communes de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy ont été érigées en collectivités d'outre-mer qui se substituent chacune à la commune, au département et à la Région dont elles exercent les compétences depuis le 1er janvier 2008. Ces nouvelles collectivités bénéficient en outre du transfert de certaines compétences de l'État (fiscalité, tourisme, transports et circulation routière, ...) »⁶. Cette organisation particulière est difficile à appréhender quand on l'a découvre. Dans les COD et au COZ, ce sont des personnels des collectivités d'outre-mer (COM) qui organisaient leurs moyens pour les voiries. L'un des problèmes principaux auxquels il faut faire face concerne les voies de circulation, qui doivent être dégagées et remises en état très rapidement, pour permettre aux autres acteurs comme les services de l'eau, de l'électricité ou des communications d'intervenir pour dépanner les réseaux. Ils se doivent donc d'être particulièrement réactifs et efficaces pour répondre aux sollicitations, avec une chaîne de commandement simplifiée. Il a été intéressant de noter cette couche supplémentaire par rapport aux départements français.

De la même manière, une autre particularité est la préfecture déléguée : « Sous l'autorité du préfet de la Guadeloupe, le préfet délégué assure dans les deux collectivités la

⁶ PREFECTURE DE GUADELOUPE, *La préfecture déléguée de Saint-Barthélemy et Saint-Martin*, créée le 28 décembre 2016, <http://www.guadeloupe.pref.gouv.fr/Services-de-l-Etat/Prefecture-et-sous-prefecture-prefecture-deleguee/La-Prefecture-deleguee-de-Saint-Barthelemy-et-Saint-Martin/La-prefecture>, 07 février 2018

représentation de l'État dont il dirige les services déconcentrés. »⁷ Les responsabilités de la préfète déléguée ne sont pas différentes d'une préfecture normale. Cependant, cette délégation crée également une couche supplémentaire dans la chaîne de commandement, avec une centralisation partielle au niveau de la Guadeloupe, notamment pour les affrètements civils, puis une centralisation en Martinique pour la partie coordination avec les militaires. Ce mille-feuille a beaucoup surpris les stagiaires détachés.

Un autre point particulier est la différence de fonctionnement entre les Armées et l'Intérieur. Le commandement militaire est centralisé, avec le rôle prépondérant du CPCO. Les services du ministère de l'intérieur sont profondément décentralisés, avec une logique de subsidiarité très poussée. Cette différenciation dans la chaîne de commandement implique des tempos différents et des possibles décalages dans les demandes et les réponses de part et d'autre.

Au-delà de la complexité administrative, l'île de Saint-Martin est le théâtre de lourds problèmes endémiques, sécuritaires et économiques.

1.3.3. Les problèmes économiques et sécuritaires

L'île de Saint-Martin rencontre depuis de nombreuses années des problèmes sécuritaires graves. Sa proximité avec l'Amérique du Nord et Centrale en fait un point d'entrée naturel vers l'Europe pour de nombreux trafics, notamment de drogue. Cette criminalité s'accompagne également de blanchiments d'argent lié à ces trafics. L'absence de frontière avec la partie néerlandaise complique la tâche des forces de sécurité française : la coopération entre les deux parties de l'île n'est pas parfaite et la mafia italienne est fortement présente à Sint Maarten. La fraude de migrants est également fortement présente dans l'île.

De plus, le taux de criminalité est l'un des plus élevés en France. Ainsi, comme l'a déclaré Anne Laubies, préfète de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin en 2016, « *si on compare le niveau de nombres de faits que nous avons à l'année par rapport à la population, nous sommes dans une situation d'une délinquance élevée* ». Que ce soit au niveau des vols à main armée, des violences volontaires, des tentatives d'homicide, des cambriolages, les habitants de l'île sont en effet soumis à un fort taux de délinquance. L'ambiance sécuritaire est donc particulièrement fragile à Saint-Martin, qui représente un terreau fertile aux pillages en cas de désorganisation générale, comme ce fut le cas début septembre

⁷ *Id.*

2017 suite au passage de l'ouragan. Le sentiment d'insécurité est assez présent, car beaucoup de faits de violence ont lieu sur la voie publique, en plein jour.

Car les chiffres de la délinquance sont éloquentes : « *les vols de véhicules sont également nombreux dans la partie française de l'île de Saint Martin (35 000 habitants) : 9,5 pour 1000 habitants chaque année. Mais ce territoire se caractérise surtout par une importante délinquance violente : chaque année, les forces de sécurité enregistrent 4,5 vols violents pour 1 000 habitants et 9,5 victimes de coups et blessures volontaires. Ces indicateurs sont très supérieurs à ce qu'on observe en métropole et dans la plupart des autres territoires ultramarins. Ces spécificités sont antérieures aux ravages causés par l'ouragan Irma en septembre 2017* ». ⁸ Et cette délinquance reste élevée, malgré les actions gouvernementales en matière de sécurité, du fait de problèmes économiques.

« *Orientée économiquement autour d'une mono-industrie touristique, elle n'en reste pas moins toujours exposée aux aléas climatiques, variations de parités monétaires et migrations économiques. Ce contexte socio-économique particulier unit Saint-Martin et Sint Maarten. Avec un niveau de formation toujours en retrait, un emploi informel important et des établissements quasi exclusivement sans salarié, l'accès à l'emploi demeure difficile pour les jeunes et fragilise une partie de la population.* » ⁹ Cette faiblesse économique touche donc les jeunes, alors qu'une explosion démographique a eu lieu dans les années 90. Saint-Martin comprend donc une part importante de sa population qui ne dispose pas d'opportunités claires d'améliorer ses conditions, ce qui n'aide pas à faire baisser significativement les problèmes sécuritaires.

Les problèmes endémiques, liés à la situation de Saint-Martin, sur les plans géographique, économique et sécuritaire, sont donc des facteurs à prendre en compte dans l'analyse de la mission menée par les Armées.

⁸ MINISTERE DE L'INTERIEUR, *Insécurité et délinquance en 2017 : premier bilan statistique*, janvier 2018, p.159

⁹ SERVANS Gérald, NAULIN Audrey, LE CORRE Lanwenn, *Saint-Martin : Terre d'accueil et de contrastes*, 20 juin 2017, <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2864718>, 08 février 2018

2. Analyse de la mission

L'analyse de la mission dévolue aux Armées permet de mettre en valeur certaines particularités déterminantes qui ont été amplifiées par certains facteurs et quelques manques.

2.1. Objectifs et détails de la mission des stagiaires de l'École de guerre

Rapidement après la crise, l'encadrement de l'École de guerre a proposé que des stagiaires participent à l'opération *Irma*, sur un format court, comme les embarquements réalisés au CPCO.

2.1.1. Les besoins du CPCO et de l'École de guerre

Il rentre naturellement dans les attributions des FAA, en tant que force de souveraineté, de soutenir l'action des différents services de l'état dans les départements et collectivités d'outremer. C'est donc dans ce cadre qu'elles se sont préparées et sont intervenues tout au long de la crise. Cependant, vu l'ampleur de cette dernière et les besoins militaires nécessaires, humains et matériels, un renfort a dû être initié par le CPCO. Les forces armées en Guyane (FAG) ont ainsi largement contribué à l'investissement des Armées dans cette opération, par l'envoi de Casa CN235, d'hélicoptères Puma, d'hommes et de matériels. Des renforts ont également été envoyés pour armer les structures de commandement, les permanents devant assurer les missions continues des FAA en parallèle. D'autres moyens (bâtiment de projection et de commandement (BPC) *Tonnerre*, compagnie du génie, A400M Atlas,...) ont été projetés en même temps sur place.

L'École de guerre, pour participer à cet effort des Armées et dans le cadre de l'acculturation des autres armées et des structures de commandement, a suggéré au CPCO l'envoi en renfort au PCIA d'officiers supérieurs stagiaires de la marine nationale, de l'armée de l'air, de l'armée de terre et de la gendarmerie. Or il est apparu un besoin de renforcer rapidement la structure préfectorale de gestion de crise de Saint-Martin et de renforcer les DL des autres préfectures. Les services préfectoraux de Saint-Martin ont en effet eu à faire face à un très fort absentéisme à l'issue de la catastrophe, limitant grandement la capacité des présents à fournir une action efficace. Concernant les autres

préfectures, il s'agissait plus d'apporter une crédibilité et une légitimité supplémentaire face aux responsables civils.

Le CPCO a donc profité de cette occasion pour renforcer à moindre coût des structures limitées, mais essentielles à l'action de l'état et aux bonnes relations entre civils et militaires. La coordination entre Armées et autorités préfectorales est un élément fondamental dans l'optimisation, l'efficacité et la cohérence des moyens. Une relation de confiance doit s'établir de part et d'autre pour respecter les contraintes imposées et les demandes légitimes. Cette mission confiée aux stagiaires a été précisée par les FAA sur place, en insistant particulièrement sur le rôle essentiel de conseil que les DL jouent dans la rédaction des demandes de concours ou les réquisitions. Nous verrons plus tard qu'une connaissance des moyens civils présents est nécessaire pour appréhender correctement cette tâche, ce qui était particulièrement difficile pour la plupart d'entre nous.

Dès leur arrivée, les renforts ont pu constater qu'il existait effectivement des manques, involontaires la plupart du temps.

2.1.2. Les carences sur place

Face à l'urgence de la situation de crise, les DL présents aux premières heures de l'opération étaient des personnels des FAA, parfois renforcés d'un réserviste. L'activité très soutenue des premiers jours, l'absence de sommeil ou le manque d'informations fournies sur les chargements aériens ont contribué à créer des tensions et à mettre en péril cette confiance nécessaire. Un rythme de travail plus adapté aurait grandement participé à une tempérence plus grande, et l'arrivée de renforts a été unanimement appréciée. De plus, il a été relevé un changement de considération des DL par certains responsables préfectoraux ou des services de la sécurité civile, du fait de leur grade ou de l'appartenance à l'École de guerre. C'est un phénomène compréhensible, et la crédibilité des Armées étant en jeu, il ne faut pas négliger cet aspect. Le délégué militaire départemental (DMD) est déployé dans le COZ en cas d'activation. Cette fonction est assurée par le COMSUP et déléguée pour la permanence à des personnels des FAA, le COMSUP ne pouvant être en permanence au COZ et assistant uniquement aux réunions de la CIC. Il apparaît évident que malgré leur bonne volonté et toutes leurs qualités, les primo-détachés ne possédaient pas la formation idoine ni le niveau de responsabilité attendu par les responsables civils : une attention particulière doit donc être portée sur ce point, même si leur connaissance du tissu local a été un véritable atout pour trouver des moyens civils quand nécessaire.

Dans une autre mesure, le faible nombre de fonctionnaires présents à Saint-Martin a fortement mis en péril la continuité des services de l'état. Un groupe de renforts a donc été envoyé sur place pour aider les services déficients. Cette mission a reçu un écho particulièrement favorable de la sous-préfète, qui a chaleureusement remercié leur action salvatrice lors de la dernière visioconférence avec le centre interministériel de crise (CIC). Dans ce cas précis, plus que l'apport de stagiaires de l'École de guerre, car les tâches n'étaient pas forcément exigeantes, c'est l'apport d'officiers remplaçant des fonctionnaires absents qui a été décisif.

Néanmoins, l'arrivée des stagiaires s'est faite initialement au sein des FAA de manière assez floue, entraînant une mise en place manquant d'optimisation.

2.1.3. Les problèmes de coordination

Les DL ont reçu comme tâche principal de fluidifier le dialogue entre le CENTOPS, les COD et le COZ. Car la coordination n'était pas optimale entre tous les services concernés. L'instruction interministérielle pour la coordination des moyens aériens n'a pas été appliquée¹⁰. Or la manœuvre aérienne a constitué la principale pierre d'achoppement entre les militaires et les civils. Malgré le nombre impressionnants de passagers (5756) et de fret transporté (674 tonnes), des tensions ont rapidement émergé. En effet, les moyens de communication limités entre les Armées positionnées à Saint-Martin et le CENTOPS ont souvent empêché les DL de répondre aux questions posées par la préfecture, à savoir la composition du chargement des aéronefs. Ces services ont besoin de la connaître, afin d'organiser l'accueil sanitaire, l'hébergement, les formalités administratives pour les étrangers, le transfert vers la métropole pour les demandeurs, etc. Face à ce manque d'informations, l'utilité des militaires au COZ a souvent été remise en question, notamment dans les moments de grande fatigue ou de stress. De plus, aucun détaché de liaison n'était initialement de l'armée de l'air, ce qui a encore compliqué la diffusion d'information essentielle rapidement.

Outre ce défaut de coordination, l'emploi des Armées n'est pas complètement naturel et fondé. Il s'agit donc pour l'autorité militaire d'être capable d'assurer la pertinence de l'emploi de ses moyens au profit des autorités civiles. Les DL auprès du COZ devaient vérifier cet état de fait. Or, « *cette analyse présuppose une connaissance des moyens et*

¹⁰ SECRETARIAT GENERAL DE LA DEFENSE ET DE LA SECURITE NATIONALE, *Instruction interministérielle relative à la coordination et à l'optimisation des moyens aériens en cas de crise localisée sur le territoire national*, 4 novembre 2013

capacités des différents opérateurs civils ou services déconcentrés au niveau local, des moyens réquisitionnables appartenant aux collectivités territoriales voire aux opérateurs privés, ainsi que les possibilités de renforcement par leur échelon zonal ou central. »¹¹ On comprend pourquoi ils n'ont pas réussi à entièrement remplir leur mission, et ont dû régulièrement questionner les FAA et le COZ sur l'existence d'autres moyens.

Enfin, l'organisation du cheminement des demandes de transport a provoqué des incohérences. Le COD de Guadeloupe était chargé du suivi des avions civils affrétés tandis que le COZ centralisait les demandes de transport sur des moyens militaires. Le suivi difficile des deux plans de chargement a souvent conduit à des absences de personnels au pied de l'avion, étant déjà parti par avion civil. De la même manière, des rajouts tardifs de passagers entraînaient des modifications tardives des ordres de vol, qui ne pouvaient être transmis suffisamment tôt aux intéressés. Sur proposition du COD de Guadeloupe, toute la partie demandes de transport aérien a été centralisée sur la Guadeloupe, afin d'optimiser les circuits et le suivi des demandes. Le détaché de liaison du COZ a également mis en place un *battle rythm* pour anticiper les demandes et permettre à la cellule de planification du CENTOPS de gagner en sérénité et en efficacité. Au-delà du rôle des DL, toute la manœuvre militaire et civile a contribué rapidement et efficacement à secourir les populations, malgré les facteurs aggravants et les dysfonctionnements détectés.

2.2. Facteurs aggravants

Certaines conditions essentielles pour affronter le plus efficacement possible les crises, comme le passage d'un ouragan dévastateur, n'ont pas été réunies.

2.2.1. La préparation des hommes et des moyens

Une bonne préparation est une assurance supplémentaire de pouvoir affronter le mieux possible des événements incontrôlables. « *Entraînement difficile, guerre facile* » : ce proverbe de la Légion étrangère est aujourd'hui repris par toutes les Armées, afin d'être capables d'affronter les crises. L'essence même des militaires est d'opérer dans des situations dangereuses et d'extrêmes importances pour la défense des intérêts vitaux de la France. Cette obligation de performance et d'efficacité implique un entraînement exigeant et l'application rigoureuse des doctrines d'emploi définies.

¹¹ ÉTAT-MAJOR DES ARMEES, *op. cit.*, p.33

Les forces militaires déployées sur le théâtre antillais ont démontré un très haut degré de préparation, que ce soit dans le respect des règles d'emploi pour la sécurisation ou dans l'efficacité des équipes dévolues à l'aide à la population. En revanche, certaines capacités non présentes ont fait défaut, notamment dans la coordination pour l'évacuation de nos ressortissants ou la présence d'outils de communication résilients. Car la préparation et le pré-positionnement du matériel permettant de faire face à ces situations dégradées doit être également une priorité.

D'autre part, les militaires détachés auprès des autorités préfectorales doivent être correctement formés, afin d'être un relai efficace entre les civils et les militaires. La manœuvre la plus complexe et la plus contrainte temporellement a été la manœuvre aérienne. Or aucun aviateur n'était initialement déployé dans les COD et les COZ, ce qui a souvent abouti à des incompréhensions. Dans un environnement anxigène comme le sont ces centres, notamment à cause de la pression politique et médiatique, la moindre approximation ou erreur a tout de suite de grandes conséquences, et la légitimité des DL est rapidement remise en cause. Afin de rester crédibles et audibles, il faut donc disposer de militaires formés, légitimes et du bon niveau.

De leur côté, les autorités préfectorales connaissent les règles d'emploi de nos forces, mais sont souvent tentées de les contourner, car ils disposent ainsi de moyens efficaces, disponibles rapidement et gratuits. Dans le cadre de la réquisition ou de la demande de concours à titre gratuit, ils ont tendance à être très demandeurs, et à considérer les moyens militaires comme mis à disposition, en oubliant qu'ils doivent stipuler un effet à obtenir, sans préjuger des moyens qui seront mis en œuvre et qui restent du ressort des Armées.

Les services préfectoraux ont de leur côté rajouté à l'entropie du système, en ne respectant pas les dispositifs mis en place lors de l'entraînement précédent. Ainsi, pour l'exercice UE Richter¹², le COZ de Martinique avait la responsabilité de l'organisation des secours, même si la Guadeloupe était touchée. Or, le nouveau préfet fraîchement arrivé en Guadeloupe a demandé, contrairement à l'exercice, à conserver la maîtrise des opérations pour la Guadeloupe et les îles du nord après le passage d'*Irma*. Ce changement de méthodes de travail a été assez perturbateur pour l'ensemble des acteurs, car différent de l'exercice servant justement à préparer les organes de commandement à gérer ce genre de crise.

¹² UE Richter Caraïbes 2017, du 21 au 24 mars 2017 : exercice portant sur la gestion d'un tremblement de terre suivi d'un tsunami

Mais au-delà des problèmes de préparation, c'est le phénomène climatique exceptionnel qui a engendré de véritables difficultés.

2.2.2. La violence du phénomène

Comme nous l'avons vu précédemment, l'ouragan *Irma* a été le plus violent phénomène cyclonique ayant touché les Antilles depuis que les mesures existent. Les dégâts matériels, ayant touché une île où les infrastructures sont peu résistantes et les constructions non adaptées à ce genre de phénomène, ont été très importants. L'ensemble des arbres ont été étêtés ou déracinés, les routes se sont trouvées presque toutes coupées, les murs des constructions ont été endommagés, un grand nombre de vitres ont explosées. Les services préfectoraux se sont réfugiés après la catastrophe dans les locaux de la gendarmerie, leur centre opérationnel ayant été dévasté. De même, la submersion de l'usine de désalinisation n'avait pas été préparée. Une grande partie de la population s'est donc retrouvée sans toit, avec une grande partie ou la totalité de ses affaires personnelles détruites, sans eau, sans électricité et sans moyen de communiquer, les réseaux mobiles étant hors service.

Aux destructions s'est ajouté un sentiment de sidération parmi la population. En effet, la violence des vents a été extrême et beaucoup d'habitants ont réellement cru qu'ils allaient périr ce jour-là. Le décor digne d'une scène apocalyptique, comme si un souffle d'une explosion nucléaire avait frappé l'île, a également favorisé la sidération des victimes. Les services de secours étant intervenus juste après la catastrophe ont relaté avoir aidé un grand nombre de personnes dans un état de sidération, fortement choqués par l'ouragan. Cette violence du phénomène a accru le nombre de demande d'évacuations, alors que le bilan des blessés était plutôt faible, et celui des tués, 9 victimes, très faible vu la violence de l'ouragan.

Les importants dégâts ainsi que la sidération provoquée chez les victimes ont de plus été accentués par une action des services manquant de continuité.

2.2.3. La continuité de l'action difficile

Le nouveau préfet de Martinique a pris ses fonctions en juillet 2017. De la même manière, le nouveau préfet de Guadeloupe a pris ses fonctions le 4 septembre 2017, soit deux jours avant le passage de l'ouragan *Irma*. Son directeur de cabinet était également un nouvel arrivant dans la préfecture de Point-à-Pitre. Cette arrivée très peu de temps avant le phénomène a rendu impossible une forme de continuité avec les exercices menés

précédemment et n'a pas permis aux intéressés d'avoir une expérience suffisante de ce genre de phénomène.

D'un autre côté, la préfète de Saint-Martin a dû faire face à un autre problème encore plus désastreux pour la continuité de la direction des opérations. Sur un effectif théorique de 42 fonctionnaires, dont 37 présents au passage de l'ouragan, seuls cinq fonctionnaires, dont la préfète, ont rejoint le COD de Saint-Martin, afin de prendre les mesures de gestion de crise. Avec un effectif aussi bas, le COD n'était pas en mesure d'organiser efficacement les mesures de sécurisation et de protection des populations sinistrées. L'apport des stagiaires de l'École de guerre a donc fortement été apprécié dans ce contexte.

Des renforts de métropole ont été envoyés, notamment à Saint-Martin, pour renforcer les structures de commandement. Afin d'aider la préfète, des sous-préfets ont ainsi permis d'assurer un travail essentiel. Malheureusement, la continuité a été rendue difficile par les rotations effectuées entre ces derniers, leur relève ayant lieu environ toutes les deux semaines. Leur fraîcheur physique a certes participé à leur efficacité, mais le temps d'adaptation à chaque nouvelle arrivée n'a pas été un facteur bénéfique.

En plus de ces difficultés liées aux événements, des problèmes ont été notés à plusieurs niveaux.

2.3. Dysfonctionnements relevés

Par leur positionnement au sein ou proche des structures de commandement des centres opérationnels zonal ou départemental, les stagiaires ont eu les moyens de remarquer quelques dysfonctionnements.

2.3.1. La multiplication des acteurs

La multiplication des centres opérationnels, deux COD et un COZ, a parfois ralenti les actions en rendant difficile la continuité des actions. Le suivi a été rendu ardu à tous les niveaux par les intervenants, d'autant plus qu'il n'y avait pas de cellule synthèse au sein du COD de Saint-Martin. Le partage d'information a également été insuffisant, empêchant l'optimisation des moyens ou des procédures.

D'autre part, les moyens militaires, qui ont joué un rôle prépondérant dans les premiers jours de gestion de la crise, étaient contrôlés par le CENTOPS des FAA. Une coordination devait donc être mise en place entre ces quatre centres opérationnels, auxquels s'ajoutent le CPCO et le CIC. Pour aider à ce lien entre centres militaires et civils, les DL peuvent sembler essentiels, mais jouaient parfois le rôle de simple relai, leur champ de

responsabilité ou de connaissance ne leur permettant pas de satisfaire les demandes des autorités préfectorales.

Ensuite, de nombreux acteurs participent au sein des COD et du COZ. Des correspondants pour la santé, l'électricité, les douanes, les réseaux mobiles et bien d'autres sont rassemblés dans ces centres pour coordonner l'action sur le terrain. Mais l'ampleur du phénomène et les capacités d'accueil ou d'intervention de certaines structures ont parfois contribué à la cacophonie ambiante. Prenons pour exemple les services de l'agence régionale de santé (ARS) : face aux nombres importants de blessés, l'hôpital de Point-à-Pitre n'avait plus la capacité d'accueillir de patients supplémentaires tandis que celui de Fort-de-France avait une capacité limitée d'accueil. En cas d'évacuation sanitaire, il fallait donc que le médecin chargé de l'intervention obtienne l'autorisation des services du SAMU, puis transmette la demande au personnel de l'ARS du COZ, parfois en étant d'abord passé par le COD de Saint-Martin. Ensuite, le permanent ARS demandait au chef du COZ, qui transmettait la demande au DL quand les moyens de la sécurité civile étaient indisponibles. Ce dernier transmettait la demande aux FAA qui ont toujours validé les demandes.

La coordination de tous ces acteurs, aux responsabilités diverses, est donc un facteur essentiel, mais qui a été souvent mise à mal par les moyens de communication insuffisants ou inefficaces.

2.3.2. Les problèmes de communication

Pouvoir communiquer efficacement sur le champ de bataille est une évidence pour tout militaire. Les moyens de communication actuels utilisés tous les jours dans la société sont devenus omniprésents et presque toute la population dispose d'un téléphone portable, lui permettant de communiquer et d'avoir accès à l'information. Cette habitude d'être en permanence connecté est devenue générale. Or après le passage d'*Irma*, les réseaux mobiles ont été inopérants. Et les différents services de l'état présents sur place ont été incapables de communiquer avec l'extérieur, par manque de moyens robustes.

Pourtant, le besoin de communiquer était essentiel pour obtenir des informations sur les besoins. De la même manière, les services de transit aérien déployé sur l'aéroport néerlandais ne disposaient pas de moyens de communication leur permettant de transmettre les chargements des aéronefs en partance de Sint Maarten. L'absence de réseau intradef à Saint-Martin n'a pas permis le déploiement du Système d'Information Logistique de suivi de la Ressource Interarmées (SILRIA), qui aurait permis d'assurer cette transmission d'information. Malgré la reprise progressive du réseau mobile, le

nombre insuffisants de téléphones portables déployés a également diminué les capacités de communication.

Le retour d'expérience du centre du commandement de la défense aérienne et des opérations aériennes (CDAOA) a ainsi noté que « *des moyens de communication robustes et adaptés aux conditions du théâtre ont fait défaut* ». ¹³ De la même manière, l'absence de chat militaires sur internet civil ont souvent obligé les équipages à utiliser l'application « *What's App* » pour communiquer, afin d'obtenir « *un minimum de cohérence et de coordination* » ¹⁴. Cette remarque sur l'absence de résilience des moyens de communication avait déjà été relevée dans les comptes-rendus liés au passage du cyclone *Béjisa* en 2014 à la Réunion et au cyclone *Oli* en Polynésie en 2010. Or le commandement et le contrôle (C2) et les systèmes d'information et de communication (SIC) sont consubstantiels. Sans communication efficace, la chaîne de commandement se retrouve aveugle et incapable de transmettre ses directives.

Mais les moyens de communication n'ont pas été le seul point faible lors de l'intervention visant à gérer la crise.

2.3.3. L'inadaptation de certains moyens

Lors de l'intervention de moyens militaires dans le cadre d'une demande de concours ou de réquisition, il est prévu d'optimiser les moyens disponibles afin d'atteindre l'état final recherché demandé par l'autorité civile. Cette approche se fonde sur la disponibilité de moyens adéquats, proportionnés et disponibles. Dans une action combinée avec les forces de sécurité et de secours, les acteurs civils et militaires doivent donc disposer de moyens humains et matériels adaptés. Or dans ces deux domaines, des manques ont été relevés.

Concernant les moyens humains militaires, l'inexistence de DMD à Saint-Martin a eu un impact négatif sur la préparation et la réactivité des services préfectoraux. Il aurait pu notamment signaler l'inadéquation du centre opérationnel choisi, au vu des phénomènes climatologiques possibles dans cette zone. De même, le détachement de transit interarmées (DéTIA) mis en place aux différentes escales, et notamment à Saint-Martin, était sous-dimensionné et ne disposait pas des moyens de communication adéquats, ce

¹³ COMMANDEMENT DE LA DEFENSE AERIENNE ET DES OPERATIONS AERIENNES, *RETEX engagement de l'armée de l'air sur le TN, été 2017*, note n°541/ARM/CDAOA/BAO/NP, 18 octobre 2017, p.4

¹⁴ *Id.*

qui a encore compliqué sa tâche. L'absence d'un centre de coordination interarmées des transports, transits et mouvements (CCITTM) a empêché de centraliser la fonction transport et de coordonner efficacement la manœuvre de transport, ce qui est sa raison d'être. L'absence de convoyeuses de l'air a également été relevée, notamment pendant la phase initiale d'évacuation. « *L'embarquement de convoyeuses de l'air dans les aéronefs de secours aux Antilles aurait considérablement simplifié la tâche des commandants de bord, souvent livrés à eux-mêmes pour l'accompagnement des personnes évacuées et choquées. Les convoyeuses de l'air ont un savoir-faire reconnu et adapté à ce type d'opération.* »¹⁵ L'absence de ces différents personnels a rendu difficile le tri des personnes à évacuer, ce qui a créé des tensions avec les services préfectoraux. Enfin, l'absence d'un conseiller aéronautique militaire (CAM) au sein du COZ, d'une cellule d'activité aérienne (CAA) et d'un poste d'information en vol (PIV) a réduit la capacité de coordination de la manœuvre aérienne : ces personnels et cellule doivent être mis en place conformément à l'instruction interministérielle concernant l'optimisation des moyens aériens¹⁶

Mais les moyens humains des autres services de l'état ont également montré des faiblesses. Le faible nombre de fonctionnaires de la préfecture de Saint-Martin présents a considérablement impacté leur capacité de gestion de la crise. L'absence d'échelon de synthèse et de coordination en général a aussi rendu leur action plus compliquée. Il a été également remarqué une méconnaissance générale de la règle des « 4I » ainsi que des compétences des Armées. Dans le domaine aérien en particulier, il ressort que la méconnaissance des Armées est assez généralisée. « *L'enseignement majeur, déjà identifié lors du RETEX précédent, reste le défaut d'acculturation, dans le domaine des opérations aériennes, des autorités préfectorales en charge de la gestion d'une crise ou d'un évènement majeur. C'est un constat commun aux opérations de sûreté aérienne et aux opérations de secours aux populations.* »¹⁷

Concernant les moyens techniques militaires, même si le principal problème a concerné les communications, d'autres points ont fragilisé la manœuvre. Par exemple, les performances de l'A400M ne lui permettent pas de se poser sur la piste de Grand-Case, trop courte, ce qui a grandement compliqué les chargements, d'autant plus que le Casa

¹⁵ *Ibid*, p.7

¹⁶ SECRETARIAT GENERAL DE LA DEFENSE ET DE LA SECURITE NATIONALE, *op. cit.*

¹⁷ *Ibid.*, p.1

CN235 dispose d'une capacité d'emport limitée. D'autre part, un manque de coordination interarmées lors du chargement du bâtiment de projection et de commandement (BPC) *Tonnerre* a empêché l'emport de certain fret technique.

Au niveau de la préfecture de Saint-Martin, le choix de l'emplacement du COD est plutôt discutable, surtout au vu de sa destruction : il est situé en hauteur, à flanc de colline, afin d'être insubmersible en cas de tsunami. En revanche, disposant de grandes surfaces vitrées et nullement protégé des vents, ces dernières ont été complètement soufflées, ce qui l'a rendu totalement inutilisable.

Nous avons donc noté un certain nombre de problèmes ayant compliqué l'organisation des secours et pour lesquels nous avons quelques propositions d'amélioration, en vue des prochaines crises.

3. Propositions d'amélioration

Fruit du travail collaboratif des différents stagiaires présents sur place, au cœur des organes de commandement, plusieurs propositions sont faites afin d'optimiser l'action de l'état.

3.1. Niveau militaire

La première partie des suggestions d'amélioration concerne les Armées, contributeur essentiel dans ce type de crise.

3.1.1. Formation et pédagogie

Comme relevé par le CDAOA dans son dernier RETEX semestriel sur le territoire national¹⁸, la méconnaissance des capacités militaires par les autres services de l'état nuit grandement à la coordination des moyens. Les Armées doivent accentuer leur travail de pédagogie auprès des préfectures, que ce soient auprès des COD ou des COZ, afin d'aplanir les difficultés avant qu'elles n'apparaissent. C'est en se connaissant mieux entre eux que les Armées et les autres services de l'état pourront être plus efficaces. La règle des « 4I », incontournable pour l'utilisation des moyens militaires, doit être parfaitement comprise par les autorités civiles ; sinon des incompréhensions, des tensions et des délais s'ensuivent, ce qui peut être dramatique dans le cadre du secours aux personnes.

¹⁸

Id.

Il faut notamment bien transmettre la notion d'utilisation prioritaire de moyens civils disponibles si ces derniers existent : dans l'esprit des autorités sur place, la réquisition leur donne l'entière disponibilité des moyens, sans penser à l'état final recherché ni aux éventuelles solutions alternatives comme l'affrètement de navires ou avions civils quand la situation sécuritaire ou météorologique le permet. La tendance notée sur place, notamment concernant les moyens aériens militaires, étaient de les considérer comme à disposition, et de vouloir faire le plan de chargement et la planification suivant leurs besoins, en oubliant que le contrôle opérationnel reste de la compétence du COMSUP. Une pédagogie adaptée doit donc être mise en place entre les militaires et les services préfectoraux pour bien rappeler les règles d'emploi des moyens militaires. Il faut au niveau central s'assurer de la prise en compte de toutes les PIA et instructions afférentes à la coordination civilo-militaire. Le DMD reste le responsable de la bonne application de cette réglementation et s'il délègue sa présence au sein des structures civiles, il doit assurer la formation des personnels déployés. Les niveaux de responsabilités ainsi que la chaîne de commandement des Armées doit également être mieux partagée, afin d'être parfaitement compris par les services du ministère de l'intérieur, celui-ci étant organisé sur une structure beaucoup plus fondée sur la subsidiarité.

La formation des militaires déployés au sein des COD et des COZ doit également être renforcée. Ils doivent disposer de toutes les connaissances concernant le fonctionnement des structures civiles, maîtriser les différents domaines d'emploi des Armées déployées sur le théâtre et être capables de faire preuve de calme, de tempérance et de capacités de négociation dans leurs relations avec les services préfectoraux. De même, il faut réfléchir au moyen de compenser l'absence de DMD en collectivité d'outre-mer. Le CDAOA donne ainsi une recommandation en cas d'utilisation importante de moyens aériens : *«des aviateurs de bon niveau doivent être mis en relation avec les Centres Opérationnel de Zone (COZ) ou les Centres opérationnels départementaux (COD) dès le début de la planification d'une opération de sûreté ou dès le déclenchement d'une crise. »*¹⁹

Il faut donc préparer les militaires déployés en préfecture ainsi que les services préfectoraux ayant à leur faire des demandes, tout en optimisant notre organisation sur place.

¹⁹ *Ibid.*, p.3

3.1.2. Une organisation optimisée

La chaîne de commandement est un élément central dans toute intervention militaire. Une organisation cohérente et centralisée est mise en place dans toutes les opérations réalisées par les Armées, que ce soit en opérations extérieures ou sur le territoire national. Le CPCO est l'organe de commandement qui symbolise cette centralisation et qui permet de conserver une cohérence dans toutes les manœuvres engagées, en garantissant le juste emploi des moyens, surtout dans le contexte budgétaire actuel. La rationalisation est un critère essentiel, qui permet de garantir aux responsables politiques une juste utilisation de la force militaire. Le contrôle opérationnel est détenu par le COMSUP : il assume cette responsabilité grâce au PCIA des FAA, et assure donc la cohérence de l'utilisation des moyens au niveau régional.

Dans la crise liée au passage de l'ouragan *Irma*, une fonction clé s'est révélée être la fonction transport. Le manque de moyens civils disponibles ou adaptés a entraîné le recours aux moyens militaires. Il était en effet essentiel d'acheminer l'aide sur place, que ce soit en personnels de secours, en eau ou en matériel, d'évacuer les personnes blessées ou choquées ou encore de renforcer la sécurisation de la zone. Cette manœuvre d'ampleur nécessite une organisation adaptée. Au niveau 3D, les compétences détenues au niveau des préfectures étaient insuffisantes pour remplir pleinement leur fonction. De même, au niveau du PCIA, il faut armer rapidement une structure suffisamment robuste pour faire face aux flux de transport : l'armement d'un J3 air suffisant dans les meilleurs délais est essentiel. Et il faut également appliquer l'instruction interministérielle idoine en mettant en place rapidement un CAM au sein du COZ.

Un des autres problèmes rencontrés concerne le cycle des ordres de vol. L'organisation de ce dernier ne permettait ni aux personnels rédigeant ces ordres de travailler sereinement ni aux personnels des préfectures de transmettre suffisamment tôt les ordres, ce qui désorganisait la manœuvre et décredibilisait les Armées. Il faut établir dès le début de la crise un *battle rythm*, informant clairement les organismes effectuant des demandes de transport des butées horaires à respecter. Cette organisation permet à tous d'être plus efficaces à leur niveau de responsabilité, optimise le système et crédibilise l'action des Armées.

De plus, afin de rendre la fonction transport efficace, il faut une structure de transit adaptée. Il faut donc mettre en place un CCITTM et armer les DÉTIA au juste niveau. Les flux de transport importants, irréguliers et complexes nécessitent l'emploi de cette

structure, qui n'est pas un investissement superflu mais participe au contraire à la cohérence d'ensemble et ne doit pas être négligée dans l'organisation générale.

Au-delà de l'organisation, une juste adaptation des moyens mis en œuvre permet d'assurer un fonctionnement nominal et légitime.

3.1.3. Des moyens supplémentaires

La communication est essentielle au commandement et au contrôle. Nous avons vu que les moyens de communication déployés étaient insuffisants pour assurer la continuité de l'action dans un environnement dégradé. Il est donc nécessaire de disposer de moyens satellitaires suffisants. En effet, ce sont souvent les seuls moyens de communication fonctionnant après la destruction des moyens classiques. Malgré l'absence de réseau mobile ou filaire, les unités déployées ont besoin de pouvoir rendre compte, notamment dans un contexte médiatique particulier et avec une exigence d'information à destination des autorités civiles.

Il a été vu précédemment que l'anticipation dans le déploiement des moyens, bien que critiquée notamment dans la presse, avait tout de même été satisfaisante. On peut néanmoins envisager de l'améliorer encore au niveau maritime en particulier. L'annulation d'une mission programmée pour un bâtiment des FAA a été une décision adaptée, qui a permis de disposer sur place rapidement d'un navire militaire pour faire face à la crise. En revanche, le temps de trajet entre la métropole et les Antilles implique une nécessaire anticipation pour un déploiement utile et cohérent. Il aurait peut-être été souhaitable de faire appareiller le BPC plus tôt pour gagner quelques jours précieux sur un trajet déjà très long.

La désorganisation de la préfecture de Saint-Martin due au nombre limité de fonctionnaires présents a été un facteur limitant dans la gestion de la crise. La coordination avec certaines structures civiles comme la Croix-Rouge ou l'Établissement de préparation et de réponse aux urgences sanitaires (EPRUS) a ainsi été compliquée. En déployant un officier CIMIC (*civil military cooperation*) à la préfecture, les Armées auraient ainsi permis aux services concernés de disposer d'une véritable expertise dans ce domaine, essentiel en cas de gestion d'une crise de cette ampleur.

Un autre problème relevé a été la communication institutionnelle. Les moyens préfectoraux débordés n'ont pas réussi à suffisamment communiquer, en particulier face aux rumeurs. L'envoi d'un officier PsyOps est une alternative à étudier, afin d'apporter à la préfecture une capacité de traitement de ce volet et de conserver une crédibilité malgré les rumeurs ou les *fake news*.

Enfin, une structure optimisée pour l'évacuation des ressortissants n'a pas été mise en place. Ainsi, il n'a pas été installé de centre de regroupement et d'évacuation des ressortissants (CRER). Cet organe mixte entre les moyens militaires et du ministère des affaires étrangères est déployé en cas d'évacuation de ressortissants à l'étranger. Il peut être plus ou moins important suivant le nombre de personnes à traiter. Cette solution n'a pas été mise en œuvre, car se situant sur le territoire français. Or la particularité de la manœuvre entre la métropole et les Antilles s'apparente plus à une opération à l'étranger que sur le territoire national, notamment à cause des elongations, de l'insularité et du concours de pays étrangers dans la manœuvre. Il serait intéressant d'envisager l'utilisation de CRER dans ce genre de situation, puisqu'il permettrait d'accueillir, de soigner, de trier et de suivre l'ensemble des personnes évacuées, ce qui a été malheureusement très compliqué et parfois reproché par les autorités civiles. Mais ces dernières ont également des axes d'amélioration à étudier dans plusieurs domaines, pour garantir aux populations touchées par les catastrophes une réponse étatique adaptée et efficace.

3.2. Niveau préfectoral

Les particularités des Antilles, notamment la présence de COM ou de préfecture déléguée, ne doivent pas occulter certains manques qui ont rendu plus compliquée la réponse étatique.

3.2.1. Une adaptation des moyens

Pour faire face rapidement et efficacement à une crise, il faut disposer de moyens adaptés. Les organes de commandement ont été fragilisés à différents niveaux. Ainsi, le positionnement du COD doit être mieux étudié. Il faut prendre en compte les risques majeurs dans la zone, les tsunamis évidemment, mais également les ouragans ou les tremblements de terre. Les structures doivent donc être capables de résister à des vents violents, et choisir de grandes surfaces vitrées n'est finalement pas très pertinent. Il est apparu que cette réflexion portant sur le choix du bâtiment assurant la permanence du commandement a également alimenté certaines discussions concernant le COZ de Martinique, le positionnement au quatrième étage étant problématique, notamment à cause des problèmes de coupure électrique pouvant avoir lieu. A ce niveau, le choix des Armées peut sembler également discutable, le CPCO étant en zone inondable en cas de crue de la Seine. Mais il dispose d'un centre de déploiement alternatif, ce qui permet la

continuité de l'action, malgré la complexité de la manœuvre logistique liée. Le choix d'un lieu assurant la permanence du commandement doit donc être fait en prenant en compte l'ensemble des risques pour assurer la continuité de l'action étatique en toutes circonstances.

Comme pour les Armées, l'inexistence de moyens de communication résilients a été problématique. Les services assurant la coordination de telles opérations doivent avoir des moyens de communication permettant une liaison permanente, comme des téléphones satellitaires par exemple. De plus, sur une île ne disposant pas de source d'eau, il faut disposer de moyens de secours permettant d'assurer un minimum d'autonomie dans le cas d'une catastrophe naturelle. Enfin, les services préfectoraux doivent plus recourir aux moyens civils disponibles une fois les conditions d'urgence terminées. Leur tendance à confondre moyens militaires disponibles et moyens militaires à disposition les poussent à privilégier ces derniers car gratuits sous réquisition alors que les circonstances permettent l'affrètement de moyens civils.

Il est donc important pour les Armées de bien veiller à la bonne connaissance des règles d'emploi des moyens militaires, ce qui passe notamment par une bonne préparation au niveau préfectoral.

3.2.2. Une meilleure préparation

Comme nous l'avons présenté précédemment, la préparation est essentielle pour être efficace. Celle-ci doit permettre de mettre en place un système optimisé et cohérent, et de vérifier l'adéquation des procédures avec la réalité du terrain. Cette approche systémique assure au responsable de la chaîne des secours que les méthodes sont adaptées. De plus, les exercices de préparation permettent également de qualifier les personnels de terrain et d'habituer la chaîne de commandement aux procédures. Or, le changement d'organisation entre l'exercice *UE Richter* et l'ouragan *Irma* a remis en cause cet entraînement. Il appartient donc à l'autorité de veiller à la continuité entre la préparation et la mise en œuvre opérationnelle, pour conserver une cohérence au système.

D'un autre côté, il faut également préparer la population pour qu'elle soit prête à affronter le mieux possible ce genre de catastrophe, que ce soit dans les domaines de la construction, de l'information, des kits de survie, de la protection individuelle et de la recherche d'information. Cette préparation s'étend aux fonctionnaires des services préfectoraux qui, en tant que serviteurs de l'état, doivent assurer la continuité du service pour secourir la population. Le nombre élevé de personnels de la préfecture n'ayant pas rejoint leur poste montre la faiblesse de la préparation dans ce domaine.

Les plans de sauvegarde communaux doivent également être mis à jour et disponibles afin de permettre l'action efficace des moyens de secours, ce qui n'a pas été le cas à Saint-Martin. Malgré ces manques, les personnels présents ont été remarquables dans leur dévouement et leur efficacité, et, renforcés par des éléments militaires et métropolitains, ils ont assuré la continuité des services de l'état sur la zone, en dépit de tous les obstacles matériels et organisationnels.

Cependant, le fonctionnement des institutions dans cette crise pourrait être optimisé sur plusieurs points.

3.2.3. Un fonctionnement optimisé

L'efficacité de la coopération civilo-militaire dans la gestion d'une crise dépend de la bonne synergie qu'il peut exister entre les deux organismes, civil et militaire, mais également du bon fonctionnement de chaque structure. Concernant l'organisation des demandes de transport, la manœuvre logistique ayant été au cœur de l'action militaire, les préfetures doivent mettre en place une centralisation de ces demandes ainsi que de la gestion des différents moyens affrétés. Il aurait fallu faire remonter au COZ les détails des affrétés pour que cette centralisation soit efficace. Ceci permet d'éviter les doublons et les programmations inutiles. La centralisation en Guadeloupe a permis d'optimiser le processus et de gagner en efficacité et surtout en suivi, même si cette méthode ne peut être généralisée : l'OGZDS demeure le seul à pouvoir coordonner des moyens entre différents départements. Mais ce suivi est difficile vu le nombre important d'acteurs, qui ne sont pas forcément subordonnés aux préfetures, rendant ardu la coordination.

Un deuxième point d'amélioration concerne la conduite des opérations. Un organe de commandement doit disposer d'une cellule de suivi et de synthèse, afin de coordonner correctement les actions et d'assurer une continuité et une connaissance par tous les acteurs des procédures en cours. A Saint-Martin, ce manque de suivi a été remarqué par les militaires présents et aurait permis d'informer efficacement le COZ. Ce dernier assurait le suivi au niveau zonal, afin de rendre notamment compte au CIC des moyens utilisés et des actions entreprises. Or, ils ont souvent manqué de matière, les comptes-rendus des COD étant incomplets ou insuffisants, dus à l'absence de cette organe de synthèse au niveau départemental.

Un troisième point porte sur la continuité des services de l'état. Afin d'assurer cette obligation, les services d'urgence, dont fait partie intégrante le COD, puisqu'il est à la tête de la chaîne de commandement, doivent être armés en toute circonstance. Il est à noter que les personnels n'ayant pas rejoint leur poste n'ont pas été sanctionnés. Il est du devoir

de l'administration de trouver des solutions pérennes pour assurer la présence de ses fonctionnaires pour protéger et secourir la population dans le cas d'une crise majeure. On comprend dans ce cas précis le caractère essentiel des Armées, qui sont prêtes quelle que soit la situation à intervenir et assurer un soutien aux services de l'état. Cette complémentarité ne doit cependant pas décharger les services préfectoraux de leur responsabilité, puisqu'ils sont leaders de l'action étatique dans le cas présent.

Il peut également être mis en place une application sur internet, accessible aux services civils et aux militaires, permettant de partager des informations et ainsi d'assurer un meilleur dialogue. On peut de la même manière imaginer la création d'un plan « *Eole* » spécial cyclones (comme le plan « *Héphaïstos* » pour les feux de forêt), qui permettrait d'anticiper ces phénomènes, qui ont lieu régulièrement, comme les feux de forêt.

Enfin, un fonctionnement optimal nécessite un suivi, qui n'est réalisable qu'avec des personnels restant suffisamment en poste. Le taux élevé de relèves au sein du COD de Saint-Martin pour les sous-préfets envoyés en renfort est difficilement compatible avec cette nécessaire continuité. Malgré ces changements réguliers, ces serviteurs de l'état ont effectué un excellent travail, qui a permis à la population touchée par l'ouragan *Irma* d'être protégée et secourue rapidement et efficacement, et ainsi de minimiser le nombre de victimes, en dépit d'une catastrophe naturelle d'une violence incroyable.

Conclusion

Napoléon Bonaparte a écrit : « *Il n'y a que deux espèces de plans de campagne, les bons et les mauvais. Quelquefois les bons échouent par des circonstances fortuites, quelquefois les mauvais réussissent par un caprice de la fortune.* »²⁰ Cette étude n'a pas pour ambition de trouver un plan parfait permettant de faire face à toutes les situations, mais à l'aune de l'expérience acquise, de pointer les axes d'amélioration qui pourraient permettre d'améliorer la réponse des secours en cas de crise climatique. Les circonstances imprévues peuvent être atténuées par une bonne préparation et une capacité d'adaptation travaillée pendant les exercices. Mais ceux-ci doivent rester à la fois une mise en application et une source d'amélioration de la méthode. Les catastrophes naturelles sont par nature imprédictibles : il s'agit donc d'être capable de mobiliser rapidement des forces pour répondre aux crises qu'elles engendrent. Cependant, la saison cyclonique est connue, et les moyens matériels et humains doivent être mis en place de manière anticipée, ce qui est fait notamment dans les Antilles grâce aux forces de souveraineté pré-positionnées.

Nous avons dans un premier temps exposé le contexte de la mission des stagiaires de l'École de guerre, permettant de comprendre l'environnement du sujet d'étude. Comprendre dans quel environnement cette mission s'est déroulée permet de comprendre la nature des observations et des axes d'amélioration proposés. Le cadre réglementaire est une aide structurant l'action, mais peut par certains aspects opposer un frein à la réponse la plus rapide, ce qui est du point de vue médiatique essentiel. De la même manière, la compréhension du phénomène climatique exceptionnel qu'a été l'ouragan *Irma* permet au lecteur d'appréhender l'environnement traumatique ayant parfois provoqué des réactions imprévisibles ou disproportionnées. Enfin, l'explication du but de la mission des stagiaires confirme l'état de fragilité des forces militaires et civiles ayant eu à faire face à cette crise.

Nous avons ensuite présenté l'analyse de la mission qui révèle les points marquants relevés depuis les préfectures. La cartographie des spécificités de l'île de Saint-Martin, notamment son caractère insulaire et ultramarin, a ainsi montré les limites de notre capacité logistique et incite à se poser des questions sur la nécessité d'une autonomie plus forte dans ce domaine. De la même manière, l'insécurité endémique de cette île a

²⁰ DAMAS-HINARD J.-J.-S.-A., *Napoléon, ses opinions et jugements sur les hommes et sur les choses. Recueillis par ordre alphabétique, avec une introduction et des notes, volume 2*, Paris, Dufey, 1838, p.300

compliqué la manœuvre : un traitement en amont de cette problématique par les autorités aurait certainement optimisé l'action. Par malchance, certains diront, de nombreux facteurs ont aggravé une situation qui aurait déjà été dramatique. Un ouragan historique et une préparation incomplète ont été des facteurs aggravants évidents. Mais des problèmes d'organisation et de communication ont été relevés, marquant ainsi les limites d'une préparation inadaptée ou partielle.

Les propositions d'amélioration formulées sont la suite logique de cette étude, permettant d'espérer une optimisation des moyens déployés et de la réponse apportée à la détresse des populations dans cette situation de crise. En effet, malgré l'important dispositif mis en place par les Armées, les critiques ont été présentes, que ce soit au niveau préfectoral ou médiatique. Ces remarques sont à prendre en compte au niveau militaire, dans le souci permanent d'amélioration valorisé par le retour d'expérience mis en place dans notre institution. De la même manière, l'action des services de secours civils peut être grandement améliorée, par la prise en compte des remarques formulées par les acteurs militaires de terrain présents sur place.

Car finalement, les secours apportés à la population ont été une véritable réussite : la prise en compte des difficultés liées à l'environnement permet de juger objectivement du travail exemplaire de tous les acteurs. Il s'agit dans cette étude de montrer que par des actions réalisées en amont des crises climatiques et en utilisant pleinement les outils à disposition, il est possible de gagner encore en souplesse et en efficacité. A l'heure des restrictions budgétaires et de la nécessaire économie des ressources matérielles et humaines, il est essentiel de chercher à optimiser tous les processus mis en place. Une meilleure communication entre tous les acteurs est le facteur déterminant qui permettra de s'approcher de l'objectif fixé. La connaissance des contraintes et des atouts des uns et des autres est le point clé qui contribuera à la réussite des prochaines gestions de crise.

Un bon bûcheron dirait : « *que l'on me donne six heures pour couper un arbre, j'en passerai quatre à préparer ma hache.* »²¹ La préparation de l'outil matériel est essentielle : sans des capacités de transport, de communication, de secours adaptés, l'action civilo-militaire dans la gestion d'une crise est vouée à l'échec. Mais ce sont surtout les hommes et les femmes qui conduisent ces opérations de secours qu'il faut affûter. Il faut leur donner les compétences techniques nécessaires, mais également et en premier lieu améliorer les liens qui existent entre la sphère civile et militaire. Il semble ainsi pertinent

²¹ Phrase faussement attribuée à Abraham Lincoln dans les années 60, à partir de conseils écrits dans un manuel d'éducation agricole de 1956.

d'étudier les moyens permettant de renforcer cette connaissance mutuelle, socle de la confiance réciproque nécessaire à un travail collaboratif optimisé : les populations subissant ces crises méritent que cette coopération civilo-militaire soit la meilleure possible.

Bibliographie

- ✚ DAMAS-HINARD J.-J.-S.-A., *Napoléon, ses opinions et jugements sur les hommes et sur les choses. Recueillis par ordre alphabétique, avec une introduction et des notes, volume 2*, Paris, Dufey, 1838, 619 p.
- ✚ ETAT-MAJOR DES ARMEES, *PIA-3.35(A)_OTIAD(2012)*, 2012, 88 p.
- ✚ SECRETARIAT GENERAL DE LA DEFENSE ET DE LA SECURITE NATIONALE, *Instruction interministérielle relative à la coordination et à l'optimisation des moyens aériens en cas de crise localisée sur le territoire national*, 4 novembre 2013, 20 p.
- ✚ ETAT-MAJOR INTERMINISTERIEL DE ZONE ANTILLES, *Dispositif de gestion de crise de niveau zonal*, 27 juin 2014, 25 p.
- ✚ MINISTERE DE L'INTERIEUR, *Insécurité et délinquance en 2017 : premier bilan statistique*, janvier 2018, 182 p.
- ✚ COMMANDEMENT DE LA DEFENSE AERIENNE ET DES OPERATIONS AERIENNES, *RETEX engagement de l'armée de l'air sur le TN, été 2017*, note n°541/ARM/CDAOA/BAO/NP, 18 octobre 2017, 7 p.
- ✚ METEO FRANCE, *Ouragans Irma et José*, créée le 07 septembre 2017, <http://www.meteofrance.fr/actualites/53671872-ouragans-irma-et-jose>, 07 février 2018
- ✚ PREFECTURE DE GUADELOUPE, *La préfecture déléguée de Saint-Barthélemy et Saint-Martin*, créée le 28 décembre 2016, <http://www.guadeloupe.pref.gouv.fr/Services-de-l-Etat/Prefecture-et-sous-prefecture-prefecture-deleguee/La-Prefecture-deleguee-de-Saint-Barthelemy-et-Saint-Martin/La-prefecture>, 07 février 2018
- ✚ SERVANS Gérald, NAULIN Audrey, LE CORRE Lanwenn, *Saint-Martin : Terre d'accueil et de contrastes*, 20 juin 2017, <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2864718>, 08 février 2018