



PROMOTION P28

2020-2021

UNE CULTURE D'ANTICIPATION EN GESTION INTERMINISTERIELLE DE CRISE



**Chef d'escadrons Romain COPONAT**

Sous la direction de

**Madame Anne Muxel**

*Directrice du domaine Défense et Société de l'IRSEM*

## Résumé

L'ampleur et la longueur inédites de la pandémie de COVID-19 ont particulièrement révélé la nécessité de poursuivre une planification multisectorielle pendant la crise, au-delà des plans établis en amont. Cette capacité spécifique, appelée anticipation, s'est développée dans le cadre de la structuration de la gestion interministérielle de crise, pilotée par le SGDSN<sup>1</sup>, selon la stratégie du Livre blanc de 2008 visant à mieux appréhender le caractère global des crises.

Néanmoins sa mise en œuvre souffre de l'absence d'une culture commune qui lui permettrait de surmonter les réflexes de travail en silos et de gestion « court-termiste » inhérents au fonctionnement des Ministères.

Si la crise de COVID-19 a imposé la résilience, l'agilité mise en œuvre pour relancer une démarche d'anticipation multisectorielle s'avère fragile en contournant en partie l'organisation de l'administration.

Afin de donner de l'épaisseur à cette agilité et se préparer à la crise et non pas à chaque crise, il convient de développer une réelle culture interministérielle d'anticipation en amont, pour laquelle les Armées pourraient transmettre leur expertise en matière de travail collaboratif et de gestion du temps.

---

<sup>1</sup> Secrétariat général pour la défense et la sécurité nationale

## **Abstract**

The unprecedented scale and length of the COVID-19 pandemic has particularly revealed the need to continue multi-sectoral planning during the crisis, beyond advance planning. This specific capacity, called anticipation, has been developed as part of the structuring of interdepartmental crisis management, led by the SGDSN<sup>2</sup>, according to the strategy of the 2008 White Paper, which aims at better understanding the global nature of crises.

Nevertheless, its implementation suffers from the lack of a common culture that would enable it to overcome the reflexes of working in silos and of short-term management inherent in the operation of the Ministries.

While the COVID-19 crisis has imposed resilience, the agility implemented to relaunch a multi-sectoral anticipation approach appears actually to be fragile by partially bypassing the organization of the administration.

In order to give depth to this agility and prepare for the crisis and not for each crisis, it is necessary to develop a true interdepartmental culture of anticipation, for which the Armed Forces could pass on their expertise in collaborative work and time management.

---

<sup>2</sup> Secrétariat général pour la défense et la sécurité nationale

## INTRODUCTION

Face à l'adage du maréchal prussien Von Moltke « *aucun plan ne résiste au premier contact avec l'ennemi* », Louis Gautier, Secrétaire générale de la défense et de la sécurité nationale de 2014 à 2018, s'étonne devant la commission d'enquête sénatoriale sur la gestion de la pandémie COVID-19<sup>3</sup> que le plan national de lutte contre une pandémie grippale n'ait pas été mis en œuvre et que la cellule interministérielle de crise (CIC) n'ait pas été activée plus tôt. Ce déploiement, dès les premiers cas de personnes infectées en France, de structures préparées et éprouvées, y compris récemment dans le domaine sanitaire avec l'exercice VARIOLE en décembre 2019, aurait permis selon lui de mieux anticiper la coordination de la réponse de l'Etat. Dès lors il semble remettre en question la capacité de planification interministérielle en gestion de crise.

Il convient de se pencher plus avant sur les termes, aujourd'hui très galvaudés, de crise, de gestion de crise et de planification. La crise, tout d'abord, peut se définir comme « *l'irruption d'un déséquilibre soudain générant une grave*

---

<sup>3</sup> SENAT. Compte rendu de la semaine du 12 octobre 2020. *Comptes rendus du conseil d'enquête « évaluation politiques publiques face aux pandémies »*. [en ligne]. Disponible sur [https://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20201012/ce\\_covid.html#toc5](https://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20201012/ce_covid.html#toc5) (Consulté le 17 novembre 2020)



*perturbation, une surprise et un contexte incertain au sein d'un système initialement stable et sain, face auxquels les décideurs doivent prendre des décisions critiques dans des délais particulièrement contraints*»<sup>4</sup>. Cela dans un environnement où la perception est cruciale. Ainsi la crise n'est pas juste un phénomène d'ampleur qui nécessite une réponse du système mais un phénomène qui vient mettre à l'épreuve l'intégrité même du système.

La gestion de crise regroupe « *l'ensemble des techniques, des modes d'organisation et des moyens à mettre en œuvre pour permettre aux services de l'État de se préparer et de faire face à un événement impactant la sécurité des personnes et des biens. La crise, de par son effet de surprise ou sa portée imprévisible, nécessite de s'appuyer sur l'imagination, la créativité, la souplesse, l'extrapolation d'outils ou de solutions existantes.* »<sup>5</sup> La gestion de crise nécessite donc à la fois préparation et agilité. Dans ce cadre, la planification consiste, dans un premier temps, à préparer l'organisation et l'exécution des actions à conduire par les autorités en cas de crise majeure par le biais de plans de réponse, à se former en acquérant et partageant une culture commune, et à s'entraîner par le biais d'exercices en vue

---

<sup>4</sup> KIEFFER François (lieutenant-colonel), *La cellule interministérielle de crise – Un outil stratégique face aux crises majeures*, Ecole de guerre, promotion P26, 2018-2019, 112 p., diffusion restreinte

<sup>5</sup> LAGADEC Patrick, *Cellules de crise : Les conditions d'une conduite efficace*, Editions d'Organisation, 1996, 122 p.

d'acquérir les bons réflexes, à tester les procédures, et enfin à partager les bonnes pratiques. Par la suite, la planification se poursuit pendant la gestion de cette crise, elle est alors appelée planification « à chaud » dans le monde militaire ou anticipation dans le vocabulaire interministériel. Celle-ci vise à prévoir en permanence les actions futures en fonction d'un état final recherché en s'appuyant en partie sur les plans de réponse élaborés. Mais ces derniers étant toujours dépassés par la réalité, elle fait appel tout autant à la culture commune préalablement développée, qui se caractérise par un socle commun de connaissances et de procédures, ainsi que par une compréhension mutuelle.

En France, ces mécanismes d'organisation et de coordination de la réponse de l'Etat face à un événement majeur a vraiment commencé à se structurer à compter de la tempête de 1999<sup>6</sup>, même si certains grands plans sectoriels avaient été élaborés auparavant. Première étape significative, le Livre Blanc de 2008<sup>7</sup> définit une stratégie de sécurité nationale renouvelée qui vise à mieux appréhender le caractère global, autrement dit multisectoriel, des crises. Dès lors est créée la cellule interministérielle de crise

---

<sup>6</sup> BORRAZ Olivier et CABANE Lydie. « State of Crisis ». In KING D. et LE GALES P. (dir), *Reconfiguring European States in Crisis*, Oxford, Oxford University Press, 2017, p. 394-412.

<sup>7</sup> *Livre blanc de la défense et de la sécurité nationale*, Odile Jacob, la documentation française, Paris, 2008

(CIC) qui constitue la structure gouvernementale du Premier ministre pour assumer ses responsabilités en matière de gestion de crise. Une première circulaire en précise le fonctionnement en 2012<sup>8</sup>. Parallèlement une directive de planification de 2015<sup>9</sup> précise le rôle de pilotage du Secrétariat général pour la défense et la sécurité nationale (SGDSN) pour la préparation en amont de la gestion interministérielle de crise, la planification « à froid ». A ce titre il élabore, teste et maintient à jour un corpus de plans gouvernementaux de réaction face aux différents risques et menaces pouvant porter atteinte à la défense ou la sécurité de la Nation<sup>10</sup>. Suite à la multiplication et à l'amplification significatives de crises depuis 2015, le SGDSN a actualisé et approfondi les mécanismes de fonctionnement de la CIC en 2019 en révisant la circulaire de 2012<sup>11</sup> et en rééditant un memento de gestion<sup>12</sup> de crise destiné aux différents acteurs de la gestion de crise.

Pour autant, cette structuration rôdée à l'épreuve d'une vague d'attentats sans précédent en 2015-2016, d'une catastrophe

---

<sup>8</sup> *Organisation gouvernementale pour la gestion des crises majeures*, Circulaire Premier Ministre n°5567/SG du 2 janvier 2012

<sup>9</sup> *Directive générale interministérielle relative à la planification de défense et de sécurité nationale*, n° 320/SGDSN/PSE/PSN du 11 juin 2015

<sup>10</sup> Ces risques et menaces sont définis dans l'article L1111-1 du *Code de la Défense*

<sup>11</sup> *Organisation gouvernementale pour la gestion des crises majeures*, Circulaire Premier Ministre n°6095/SG du 1er juillet 2019

<sup>12</sup> *Memento de gestion de crise*, SGDSN, édition octobre 2019, 134 pages

naturelle d'ampleur avec l'ouragan Irma en 2017, et du mouvement social particulièrement long des Gilets jaunes en 2018, semble avoir été mise à mal par la pandémie COVID-19 ayant touché la France à compter de février 2020 et ayant abouti à un confinement général de deux mois à compter du 17 mars. En effet, le caractère systémique unanimement partagé de cette crise, ainsi que la multiplication, au niveau central, de structures de planification ad hoc en parallèle ou en superposition de l'organisation préalablement décrite<sup>13</sup>, vont dans ce sens.

Dès lors, on peut se demander si la crise COVID n'a pas révélé les limites de l'organisation interministérielle de la gestion de crise en matière d'anticipation. Pour y remédier, il peut également être intéressant de voir ce que peut apporter l'expérience des Armées dans ce domaine.

Evoquer la crise COVID, alors qu'elle est toujours en cours au moment de la rédaction de ce mémoire, est un exercice délicat du fait de sa sensibilité politique et du manque de recul sur les événements et leurs conséquences. Ainsi l'étude se limitera à la première période, emblématique, s'étalant de l'arrivée de l'épidémie en France (février 2020) à la fin du premier déconfinement (fin octobre 2020). Dans ce cadre, la gestion de crise est analysée

---

<sup>13</sup> BERGERON Henri, BORRAZ Olivier, CASTEL Patrick et DEDIEU François, *Covid-19: une crise organisationnelle*, Paris, Sciences Po Les Presses, 2020, 131 p.

uniquement au niveau interministériel, qui ne peut néanmoins se comprendre sans ses interactions avec les Ministères, mais n'aborde pas les aspects zonal et local. La planification en amont, "à froid", étant déjà prise en charge par le SGDSN, ce mémoire porte surtout sur la planification "à chaud", c'est-à-dire l'anticipation. Il cherche à identifier les limites de l'organisation actuelle de la gestion interministérielle de crise dans sa dimension d'anticipation, particulièrement révélées par la crise COVID, pour proposer des éléments d'amélioration au prisme de l'expérience des Armées en la matière.

La réflexion s'appuie d'une part sur les nombreuses auditions menées par les commissions d'enquête parlementaires, les missions d'audit commanditées par les décideurs politiques, alimentées par les réflexions de chercheurs et de sociologues. D'autre part des entretiens semi-directifs ont été conduits auprès d'autorités civiles et militaires, impliquées dans la gestion de la crise COVID, et qui ont été confrontées au problème de l'anticipation au niveau central. Ces retours d'expérience ont été comparés avec l'approche militaire de la planification « à chaud ».

Dans un premier temps nous examinerons l'existant en matière de planification interministérielle avant la pandémie COVID-19. Puis nous montrerons ce que la gestion de cette

crise a révélé sur l'organisation déployée. Enfin nous proposerons des recommandations d'amélioration s'appuyant sur le développement d'une culture commune.

## **1 Une capacité interministérielle de planification limitée par l'absence de culture commune**

Une capacité de planification a été développée avec la structuration de l'organisation de la gestion interministérielle de crise depuis vingt ans. Néanmoins sa mise en œuvre souffre de l'absence d'une culture commune du fait des freins structurels et conjoncturels inhérents au fonctionnement des Ministères.

### **1.1 *Un effort d'organisation de la planification limité par l'interministérialité***

#### **1.1.1 *Une structuration de la planification interministérielle pilotée par le SGDSN***

En réponse à la volonté politique de gestion interministérielle de la réponse de l'Etat face aux risques et menaces, le SGDSN a réorganisé la planification « à froid » et développé progressivement la fonction anticipation.

Comme le stipule le code de la défense, le Premier ministre est responsable de l'action du gouvernement en matière de défense et de sécurité nationale, par nature interministérielle, et prépare l'action des pouvoirs publics en cas

de crise majeure<sup>14</sup>. Sous son autorité le SGDSN, pilote au niveau national la planification interministérielle de crise comme le stipule la directive de 2015<sup>15</sup> qui, sans initier la préparation de l'Etat aux risques et menaces, vient structurer et répartir les responsabilités entre les différents acteurs du niveau central au niveau local.

A ce titre, le SGDSN articule la planification « à froid » autour de l'élaboration des plans gouvernementaux, des exercices de mise en situation et la formation des acteurs de la gestion de crise. Tout d'abord, après définition des risques et menaces considérés comme majeurs et nécessitant une réponse interministérielle, il supervise la rédaction des plans gouvernementaux en coordination avec l'ensemble des parties prenantes. Ainsi, une quinzaine de plans thématiques ont été édités et mis à jour depuis vingt ans afin de fournir des « outils d'aide à la décision des autorités gouvernementales et faciliter le traitement de la crise en cellule interministérielle de crise »<sup>16</sup>. Ces plans sont ensuite testés l'un à près l'autre lors d'exercices interministériels menés deux fois par an par le SDGSN. A cette occasion, tous les Ministères concernés sont conviés et une activation de la CIC est simulée. Pour plus de réalisme, une partie de l'échelon local (zones et

---

<sup>14</sup> Article L. 1131-1 du code de la défense

<sup>15</sup> *Directive générale interministérielle relative à la planification de défense et de sécurité nationale, op. cit.*

<sup>16</sup> *Ibid.*



préfectures) est associée et les Ministères «joueurs» activent de plus en plus fréquemment leurs propres cellules de crise. Ainsi constate-t-on depuis 2018 une réelle montée en puissance des centres opérationnels des Ministères les moins habitués à la gestion de crise<sup>17</sup>. En complément et face à la multiplication récente des crises, le SGDSN a mis en place en 2019 un cursus de formation visant à professionnaliser les acteurs de la gestion de crise, c'est-à-dire les personnes destinées à être mobilisées à la CIC ou au sein des centres opérationnels des Ministères. Ce programme permet en même temps d'améliorer la connaissance mutuelle entre les Ministères.

Le SGDSN a également créé progressivement les conditions d'une poursuite de la planification, «à chaud» celle-ci, pendant la crise. Initialement, dans la circulaire de 2012 fixant l'organisation de la CIC, l'anticipation ne faisait pas encore l'objet d'une cellule à part entière mais était insérée dans la cellule situation. Cette capacité va néanmoins prendre de l'importance au fil des crises et son fonctionnement va se voir formalisé au travers d'une méthodologie développée par l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice (INHESJ). La circulaire relative à l'organisation de la gestion de crise ainsi que le mémento de gestion de crise édités en 2019 par

---

<sup>17</sup> KIEFFER, *op. cit.*

le SGDSN viennent confirmer sa prépondérance en la considérant désormais comme une fonction à part entière de la CIC, décorrélée de la fonction situation. Ses missions sont les suivantes :

- identifier et étudier les situations à venir envisageables en fonction de l'analyse du contexte, des plans existants ou sur demande de la fonction décision ;
- apporter des éléments de discrimination au décideur en hiérarchisant les situations envisageables en fonction de leur pertinence ;
- proposer un plan d'actions pour chaque situation envisageable ;
- réfléchir à la sortie de crise.

Le SGDSN semble donc avoir mis en place l'organisation nécessaire à une capacité interministérielle de planification.

#### *1.1.2 Les limites de l'interministérialité*

La structuration de la planification « à froid » se heurte néanmoins dans sa mise en œuvre aux difficultés d'une démarche nativement interministérielle empêchant *in fine* le bon fonctionnement de l'anticipation.

Si les missions et l'organisation du SGDSN en font une structure par nature interministérielle, son rôle de coordination s'inscrit dans le long terme et ses responsabilités en gestion de crise

sont limitées. Pilote de la préparation de la réponse gouvernementale en amont de la crise, il « *n'est pas appelé à intervenir dans la conduite opérationnelle* »<sup>18</sup> de la crise, comme le rappelle Mme Landais, ancienne Secrétaire générale de la défense et de la sécurité nationale, lors de son audition au Sénat. Son prédécesseur, M. Gautier, ajoute qu'il n'en a « *pas les moyens ni la responsabilité de mettre en œuvre les mesures contenues dans les plans, il agit en soutien et ne saurait se substituer aux services des Ministères* »<sup>19</sup>. Pendant la crise, il est plus précisément chargé d'assister le Premier ministre dans la direction politique et stratégique de la crise, de conseiller le président de la CIC, tout en gardant sa mission de préparation des conseils de défense et de sécurité nationale.

Autre organe interministériel, la CIC, acteur de première ligne pendant la crise, pâtit de son manque de permanence et de son positionnement. En effet, cette entité n'est activée qu'au déclenchement de la crise, sur décision politique, nécessitant un délai incompressible de montée en puissance et créant une rupture de continuité entre la planification « à froid » et la planification « à chaud ». Si les infrastructures et moyens de communications restent prêts en permanence

---

<sup>18</sup> SENAT. Compte rendu de la semaine du 12 octobre 2020. *Op. cit.*

<sup>19</sup> *Ibid.*

pour un déclenchement dans les plus brefs délais, aucune équipe interministérielle dédiée n'est mobilisée pour en armer un noyau-clé. Au contraire, les locaux de la CIC étant situés au sein du Ministère de l'intérieur, c'est la Direction générale de la sécurité civile et de la gestion de crise (DGSCGC) qui est responsable de leur entretien et de la montée en puissance de la CIC. Dès lors ce positionnement particulier dégrade selon les agents des autres Ministères le caractère interministériel de la cellule, qui resterait avant tout la cellule de crise du Ministère de l'intérieur<sup>20</sup>.

Enfin, les limites de cette interministérialité se retrouvent également dans la planification « à froid ». Peu connus et mal maîtrisés, les plans gouvernementaux, très thématiques, sont perçus comme restreints à une définition du problème (étendue du champ du risque ou de la menace) et une liste de tâches à réaliser par les différents acteurs<sup>21</sup>. Ils sont donc plus considérés comme une démarche de déconfliction au moins ou de coordination au mieux que d'une réelle collaboration. Un réel esprit de collaboration permettrait de faire émerger une culture de planification générique de préparation à LA crise plutôt qu'à UNE crise, conférant aux plans une certaine élasticité afin

---

<sup>20</sup> Cf. témoignages n°2 et 10.

LIZUREY Richard (général 2S), *Rapport de la mission relative au contrôle qualité de la gestion de crise sanitaire*. Juin 2020

<sup>21</sup> Cf. témoignage n°3.

qu'ils puissent s'adapter plus facilement au contexte particulier d'une crise réelle. Or, l'approche uniquement thématique du corpus de plans ne le permet pas. Cet écueil aurait été particulièrement révélé lors de la crise de l'ouragan Irma en 2017 : la gestion interministérielle aurait eu beaucoup de mal à prévaloir face au prisme sectoriel du Ministère de l'Intérieur<sup>22</sup>. Cette crise aurait d'ailleurs stoppé net un réseau interministériel de réflexion et de planification « à froid » qui était en train de se mettre en place sous l'égide de la DGSCGC<sup>23</sup>. « La planification interministérielle à chaud ne peut fonctionner que si la planification à froid fonctionne bien au préalable »<sup>24</sup>.

Le manque de continuité et de culture commune de l'interministérialité vient donc perturber la bonne mise en œuvre de la capacité de planification organisée par le SGDSN. Il convient dès lors d'étudier les freins structurels et conjoncturels à l'origine de ces difficultés.

## **1.2 Les freins structurels des Ministères à l'émergence d'une capacité de planification**

---

<sup>22</sup> Cf. témoignage n°10.

<sup>23</sup> Cf. témoignage n°4.

<sup>24</sup> *Ibid.*

### 1.2.1 Une logique de moyens qui ne favorise pas l'anticipation

Les Ministères ont naturellement du mal à anticiper car ils n'ont pas la nécessité de se projeter dans le temps, suivent une logique de plein emploi et sont régis par une obligation de moyens plus que de résultats.

A l'exception du Ministère des Armées, le fonctionnement des Ministères ne leur impose pas d'inscrire leur action dans la durée, qui est l'objet même de la planification. Cette absence de d'anticipation du temps d'après trouverait son origine, selon le sociologue Henri Bergeron, dans l'annualisation des budgets des administrations<sup>25</sup>. De ce choix organisationnel découle l'absence de besoin, voire le désintérêt, pour toute démarche de planification. La culture des Ministères est donc avant tout une culture de réaction<sup>26</sup>. *A contrario*, le Ministère des Armées est le seul à disposer d'un budget pluriannuel, au travers des lois de programmation budgétaire, imposé par l'ampleur de ses programmes d'armement qui s'étalent sur plusieurs décennies. Plus que la tradition militaire ou la culture opérationnelle, ce sont bien ces programmes d'armement qui ancrent le Ministère des Armées dans une démarche prospective.

---

<sup>25</sup> BERGERON, *op. cit.*

<sup>26</sup> Cf. témoignage n°4.

De ce fonctionnement découle une logique de plein emploi des moyens alloués<sup>27</sup>. En effet, les Ministères, n'ayant pas intrinsèquement la nécessité de planifier « à froid », ne ménagent aucune capacité de réserve structurelle ou organique. Or, si cette dernière n'est pas pensée en amont, il paraît difficile de la constituer en gestion de crise. Pourtant, préserver une partie de ses moyens pour faire face aux aléas d'une situation volatile et préparer le temps d'après est au cœur de l'anticipation. La Préfecture de Police de Paris y a été directement confrontée pendant la crise des Gilets jaunes de l'hiver 2018-2019. Face à l'imprévisibilité des manifestants dont les modes d'actions évoluaient rapidement d'un weekend à l'autre, les forces de sécurité ont décidé de manière inédite d'initier une démarche d'anticipation<sup>28</sup>. Afin garder une capacité de manœuvre dans le temps, il est alors apparu nécessaire de mettre délibérément une partie de leurs effectifs de côté. Mais cette conclusion s'est révélée difficile à mettre en œuvre par manque de culture.

*In fine*, l'action des Ministères se définit plus par une obligation de moyens qu'une obligation de résultat<sup>29</sup>, plus propice au développement de

---

<sup>27</sup> Cf. témoignage n°2.

<sup>28</sup> *Ibid.*

<sup>29</sup> CHAUVÉAU Cyrille (chef de bataillon), *Pour une amélioration de l'engagement de l'armée de Terre dans la gestion de catastrophes*, Ecole de guerre Terre, promotion 133, 2019, 54p.

l'anticipation. En gestion de crise, les Ministères sont avant tout tenus de déployer d'emblée le maximum de capacités dont ils disposent, dans une logique assez comptable, afin de stabiliser la situation au plus vite. C'est là la mesure de l'efficacité de leur action. Ces moyens sont ensuite employés en conduite en fonction des besoins qui émergent au fur et à mesure, sans rationalisation particulière. Les Armées ont une approche assez différente puisqu'elles commencent d'abord par établir un « état final recherché » (EFR) qui correspond à la situation générale souhaitée à la fin d'une opération, qui indique que l'objectif est atteint. Cela permet d'organiser l'action militaire dans le temps, autrement dit de planifier le cadencement d'une succession d'effets à obtenir concourant à l'atteinte de l'objectif. L'emploi des moyens ne se faisant qu'au prisme de ces effets, s'en voit dès lors rationalisé. Cette différence de culture peut être à l'origine de certaines frictions entre le Ministère des Armées et le Ministère de l'Intérieur, comme ce fut le cas au cours de la gestion de l'ouragan Irma aux Antilles en 2017. Alors que l'instruction interministérielle 10100<sup>30</sup> stipule que les demandes de l'autorité civile vers les Armées doivent être formulées en effets à obtenir, le Ministère de l'Intérieur a par exemple insisté pour mobiliser un hélicoptère militaire

---

<sup>30</sup> Instruction interministérielle N°10100/SGDSN/PSE /PSN/NP du 14/11/2017 relative à « l'engagement des armées sur le territoire national lorsqu'elles interviennent sur réquisition de l'autorité civile ».



pour une opération de transport de fret alors que, pour les Armées, un camion de transport suffisait à remplir cet « effet à obtenir » dans les délais impartis<sup>31</sup>. L'hélicoptère pouvait alors être préservé pour une mission requérant plus particulièrement ses capacités propres de vitesse et de rayon d'action.

### *1.2.2 Des problèmes de coordination de l'action ministérielle*

Au-delà des problématiques d'agendas politiques qui ne sont pas l'objet de cette étude, l'action ministérielle pâtit d'un manque de coordination à la fois verticale et horizontale qui nuit au développement de la planification, qui est une démarche fondamentalement collégiale intra- et interservices.

On constate d'abord une certaine décorrélation entre les différentes sphères de décision, planification et conduite. Certes, la décision relève de la responsabilité des autorités politiques alors que la planification et la conduite sont à la charge de l'administration. Mais en France existe une réelle « culture de cabinet » qui se caractérise par la tendance qu'ont les politiques à décider en comité restreint, dans l'urgence et pas toujours

---

<sup>31</sup> Situation observée par l'auteur lors de sa participation à la cellule de crise du CPCO lors de l'ouragan Irma en septembre 2017.

connectés à l'administration<sup>32</sup>, qui détient l'appréciation de terrain et qui sera chargée de mettre en œuvre les décisions. De plus, au sein de l'administration, le corps même des Ministères, les entités chargées de l'écriture des plans d'actions sont souvent décorréliées de celles chargées de mettre en œuvre ces derniers<sup>33</sup>. Or le succès d'une démarche d'anticipation repose sur la nécessaire respiration entre planification et conduite qui se nourrissent mutuellement. La conduite fait remonter les éléments d'appréciation de terrain orientant les travaux d'anticipation, dont les ébauches sont transmises à la conduite pour étude de faisabilité. Associer ainsi la conduite à la planification évite une réflexion hors sol mais permet au contraire l'élaboration de plans réalisables, pour lesquels les acteurs de la conduite ont déjà été préparés.

D'autre part, le mode de fonctionnement des Ministères se caractérise également par un travail en silo qui nuit significativement à la coordination horizontale intra- et interservices. En temps normal, les différentes directions générales qui composent les Ministères fonctionnent en quasi autonomie ce qui induit un cloisonnement de l'information qui doit remonter au plus haut niveau hiérarchique pour être partagée. Or, comme le précise Alexandre

---

<sup>32</sup> Cf. témoignage n°3.

<sup>33</sup> *Ibid.*

Fouchard, chef du département Risques et crises à l'Institut des hautes études du Ministère de l'Intérieur, le travail en silo ne fonctionne pas en temps de crise<sup>34</sup> car il ralentit la circulation de l'information dans une situation volatile et nuit à la coordination qu'exige la transversalité de la gestion de crise. Au niveau interministériel, les Ministères ont également tendance à n'envisager la crise, multisectorielle, qu'au travers d'un prisme sectoriel, empêchant le travail collaboratif nécessaire à l'anticipation. Dans son étude sur le fonctionnement de la CIC, le lieutenant-colonel Kieffer reporte que les responsables désignés ont plus tendance à contacter leur réseau ministériel qu'à « se référer à la fonction « situation ». [...] Il y a un manque de confiance dans les intervenants non connus de l'autorité. »<sup>35</sup>

### **1.3 Les freins conjoncturels des Ministères au bon fonctionnement de l'anticipation**

#### **1.3.1 Une capacité organisée mais mal maîtrisée**

Certes, comme évoqué précédemment, une fonction « anticipation » est désormais sanctuarisée au sein de la CIC et dotée d'une

---

<sup>34</sup> *Acteurs Publics*. Gestion de crise : quelles compétences pour les managers publics ? [en ligne]. 8 juillet 2020. Disponible sur <https://www.acteurspublics.fr/webtv/emissions/les-rencontres-des-acteurs-publics/gestion-de-crise-queelles-competences-pour-les-managers-publics>.

<sup>35</sup> KIEFFER, *op. cit.*

méthodologie propre. Néanmoins cette capacité est mal maîtrisée car ses procédures ne sont pas assez connues, l'imprévu n'est pas assez mis en avant dans les exercices et les leçons tirées ne sont pas assez prises en compte.

Le fonctionnement de l'anticipation est perturbé en CIC, tant en exercices qu'en situation de crise, par manque de connaissance de la doctrine. C'est ce que confesse Louis Gautier lors de son audition par la commission d'enquête sénatoriale<sup>36</sup>. De manière générale en situation de crise réelle, les plans de réponse comme les procédures sont mal maîtrisés par les acteurs de la gestion de crise. La cellule anticipation n'a été par exemple que brièvement activée lors de la CIC en réaction à l'ouragan Irma. Lors des exercices réguliers du SGDSN sensés remédier à cet écueil, la méthode développée par l'INHESJ n'est pas du tout maîtrisée et les travaux de la cellule anticipation ne sont pas abordés en cellule décision<sup>37</sup>. Enfin, comme le souligne Henri Bergeron, les participants détachés des Ministères pour ces exercices ne sont pas ceux qui seront les acteurs de la gestion de crise en situation réelle<sup>38</sup>, souvent prise en main par de plus hauts responsables.

---

<sup>36</sup> SENAT, *op. cit.*

<sup>37</sup> Cf. témoignage n°10.

<sup>38</sup> BERGERON, *op. cit.*

Par ailleurs, le scénario des exercices interministériels n'intègre pas assez la saturation et les cas non conformes, inhérents à toute situation réelle de crise. Organisés pour mettre à l'épreuve un plan en particulier, les exercices se concentrent trop sur le déroulé nominal des plans et ne laissent pas assez de place à l'inattendu<sup>39</sup>. Dans son étude, le lieutenant-colonel Kieffer ne constate en effet aucun événement significatif de surprise ou de rupture. Ce sont d'ailleurs les participants eux-mêmes qui fournissent les éléments de scénario<sup>40</sup>. N'ayant pas d'imprévus à gérer, le mécanisme d'anticipation apparaît dès lors beaucoup moins pertinent. Et ce défaut se répercute en situation réelle où les paramètres pour un déroulé nominal du plan concerné ne sont jamais tous réunis : les acteurs, qui n'ont pas été entraînés à gérer les cas non conformes, ont alors la tentation de délaisser ce plan.

Enfin, la faible capitalisation des connaissances tirées des crises passées, appelée retour d'expérience ou RETEX, limite *de facto* la capacité à prévoir le temps d'après. A l'instar du célèbre adage d'Alexis de Tocqueville, dans *De la Démocratie en Amérique*, « *quand le passé n'éclaire plus l'avenir, l'esprit marche dans les ténèbres* ». Toute démarche de planification s'appuie tout autant sur une appréciation fine

---

<sup>39</sup> *Ibid.*

<sup>40</sup> KIEFFER, *op. cit.*

de la situation actuelle, sur une capacité d'innovation, que sur un socle d'expériences passées qui permet d'orienter la réflexion sur les éventuelles évolutions de la crise et de s'inspirer des solutions qui ont eu un impact positif. Le SGDSN, dans son RETEX 2017-2018, met en évidence la nécessité d'archiver en CIC les bonnes pratiques mises en œuvre dans les CIC précédentes<sup>41</sup>. Mais selon Henri Bergeron ce processus reste inopérant du fait du manque de méthode. Contrairement aux accidents aériens et ferroviaires, les gestions de crise ne sont pas passées au crible d'une grille d'analyse commune, ce qui empêche « *de penser ce qui les réunit, qu'il s'agisse de leurs causes profondes ou des réponses qui leur sont apportées* ». Lors du bilan, les crises sont en effet analysées dans leur singularité, ce qui empêche d'en tirer des enseignements transversaux et d'initier une démarche de connaissance cumulative. Chaque crise étant considérée comme unique et ne pouvant se reproduire dans les mêmes conditions, sa gestion tend à tomber dans l'oubli. Il est dès lors impossible de tirer les leçons des crises passées pour inspirer la gestion de celles à venir.

---

<sup>41</sup> SGDSN – DIRECTION DE LA PROTECTION ET DE LA SECURITE DE L'ETAT. Note du 11 octobre 2018, relative au retour d'expérience des crises réelle et simulées de septembre 2017 à mai 2018. Diffusion restreinte.

### 1.3.2 Une focalisation trop importante sur la conduite de la crise

L'attention quasi exclusive des autorités de la gestion de crise pour la conduite, du fait de la tyrannie de l'immédiateté et de l'effondrement des plateaux de subsidiarité, obère la prise de recul nécessaire à l'anticipation.

La pression médiatique permanente contraint les décideurs politiques à se focaliser sur la conduite de la crise au détriment de l'anticipation et à succomber aux effets d'annonce, où la décision précède l'anticipation. Dans son étude sur la CIC, le lieutenant-colonel Kieffer illustre cette tendance par cet exemple évocateur : *« la diffusion en permanence des chaînes d'information continue au sein de la fonction « décision » [...] focalise l'attention sur des événements dont la gestion relève de la conduite opérationnelle au détriment de la vision d'ensemble et de la conduite stratégique »*<sup>42</sup>. Ainsi mobilisé, le niveau politique ne peut prendre le recul nécessaire pour articuler son action dans le temps. La fonction anticipation est donc reléguée au second plan, voire réorientée pour préparer *a posteriori* la mise en œuvre des effets d'annonce du politique.

---

<sup>42</sup> KIEFFER, *op. cit.*

Ce manque de recul, empêchant le bon fonctionnement de l'anticipation, est d'autre part amplifié par la tentation d'entrisme des acteurs de la gestion centrale de la crise. Certains postes clés de la CIC sont occupés par des préfets ayant eu une expérience de préfet départemental et qui ont donc gardés des réflexes d'acteurs opérationnels<sup>43</sup>. Face à la complexité de la gestion centrale de la crise, il est alors aisé de vouloir se substituer à l'acteur de terrain et succomber au micro-management, vu comme une zone de confort. Si lors de la tempête Irma elle a dû légitimement prendre en charge des prérogatives de la préfecture du fait de sa destruction, la CIC a généralement tendance à se saisir de problèmes purement locaux en lieu et place des acteurs de terrain qui disposent de tous les moyens et compétences pour les gérer à leur niveau<sup>44</sup>. Cet effondrement des plateaux de subsidiarité, en plus de perturber l'échelon local, entraîne, lui aussi, une focalisation trop importante sur la conduite qui nuit à la prise de hauteur nécessaire à l'anticipation.

Par conséquent, en dépit d'une structuration pilotée par le SGDSN à l'aune de deux décennies de crises, le bon fonctionnement de l'anticipation est contraint par une focalisation sur la situation du moment, une incapacité à

---

<sup>43</sup> *Ibid.*

<sup>44</sup> Cf. témoignage n°10.



articuler les actions dans le temps, un travail collaboratif limité à la déconfliction, un manque de RETEX et un entraînement encore inefficace qui n'envisage pas l'imprévu. L'étude de l'état de la capacité de planification interministérielle avant la pandémie COVID-19 met donc en évidence les difficultés de la collaboration interservices et de la gestion du temps, du fait d'une absence de culture commune de crise.

## **2 La crise COVID-19, révélateur de la nécessité de résilience et donc d'anticipation**

La pandémie de COVID-19 a fait prendre conscience de la nécessité de résilience qui inclut la capacité à continuer à planifier pendant la crise, induisant le développement d'une culture commune au-delà des plans particuliers. Face à l'ampleur et la longueur inédites de la crise révélant le caractère trop « court-termiste » des mécanismes de gestion de crise, des solutions palliatives ont été trouvées pour relancer une collaboration et une planification efficaces. Mais cette « agilité sans épaisseur » a ses limites.

### **2.1 *Une remise en cause d'une organisation de crise habituée au court terme***

Si la pandémie de COVID-19 n'est une surprise ni pour les experts sanitaires ni pour les acteurs de la gestion de crise qui s'y préparent depuis presque 20 ans<sup>45</sup>, elle agit comme un révélateur des faiblesses d'une organisation centrale prévue pour le court terme. D'une part, l'ampleur de la pandémie s'est traduite par une cinétique particulière de développement qui a entravé le travail collaboratif. D'autre part, sa

---

<sup>45</sup> Le premier plan Pandémie grippale a été élaboré en 2004, puis régulièrement actualisé jusqu'à sa dernière version en 2011.

longueur a remis en question les mécanismes de préparation des actions et de décision, mettant en lumière les défaillances de la planification.

### *2.1.1 Une cinétique de crise qui aboutit à une gestion sectorielle*

La pandémie de COVID-19 se caractérise par une cinétique particulière qui a perturbé la mise en place des structures collaboratives habituelles au niveau central au profit d'une gestion sectorielle.

Le glissement progressif d'une crise à l'étranger à une crise sanitaire puis nationale a nui à l'interministérialité de la réponse de l'Etat, alors même que cette situation était prévue. La circulaire de 2019<sup>46</sup> décrit les mécanismes de passage d'une gestion sectorielle de la crise à une gestion interministérielle et stipule que le Premier ministre a toute la liberté de confier la conduite opérationnelle de la crise au Ministère le plus concerné, qui n'est pas forcément celui de l'Intérieur. Etant au départ une crise sectorielle se développant à l'étranger et dans le domaine sanitaire, l'épidémie de COVID-19 provoque assez naturellement l'activation des centres de crise des Ministères de l'Europe et des Affaires étrangères (MEAE) et de la Santé les 22 et 23 janvier 2020 : respectivement le Centre de crise et de soutien (CDCS) et le Centre

---

<sup>46</sup> *Organisation gouvernementale pour la gestion des crises majeures, op. cit.*

opérationnel de régulation et de réponse des urgences sanitaires et sociales (CORUSS)<sup>47</sup>. Le 26 janvier (soit deux jours après la détection des premiers cas de COVID en France), lors d'une réunion interministérielle, le Premier ministre anticipant l'évolution multisectorielle de l'épidémie décide de confier la conduite interministérielle de la crise au Ministère des Solidarités et de la Santé (MSS)<sup>48</sup>. Dès lors le CORUSS passe en format interministériel et devient le Centre de crise sanitaire (CCS), agréant les premiers renforts des autres Ministères. Une *task force* interministérielle est même créée pour appuyer le CCS. Le 17 mars, face à l'évolution de l'épidémie qui devient désormais une crise majeure, le confinement généralisé est mis en place et la CIC est activée par le Premier ministre place Beauvau, annonçant le transfert de la conduite interministérielle de la crise au Ministère de l'Intérieur. Jusque-là, les procédures de la directive de 2019 semblent en apparence respectées.

Mais comme le précise Claire Landais devant le Sénat, *« le fait de déplacer la polarisation de la gestion de crise en ouvrant la CIC était en soi une décision lourde, parce qu'elle avait forcément des effets désorganisateurs »*

---

<sup>47</sup> Le CORUSS est en fait activé en permanence en mode veille et se voit donc renforcé pour passer en mode crise.

<sup>48</sup> Audition de Claire Landais devant la commission d'enquête sénatoriale, *op. cit.*

*temporaires*»<sup>49</sup>. Au-delà de ces problèmes «ponctuels» inhérents à tout transfert de compétence, il s'avère que les trois ministères cités ont été réticents au glissement d'autorité de la conduite interministérielle, réduisant la gestion de crise à une approche sectorielle. Ainsi le MSS n'a pas participé à la CIC jusqu'au 20 mai. Les officiers du Ministère des Armées envoyés en renfort au sein du MSS n'ont pu que constater le prisme uniquement sanitaire que celui-ci donnait à la crise. Pour illustrer ce propos, l'étonnement des autorités du MSS lors de l'annonce du Président le 16 avril d'un déconfinement en mai a été souligné<sup>50</sup>. Parallèlement, l'amiral (2S) Baduel décrit également le pilotage de la CIC par le directeur de cabinet du Ministère de l'Intérieur pendant cette période comme très sectoriel, voire sécuritaire (ordre public et sécurité civile)<sup>51</sup>.

Dès lors, comme le précise la Mission indépendante diligentée par le Président, «*le déploiement heurté du processus de gestion de crise notamment au niveau interministériel [s'écarte] du cadre prévu par les textes*»<sup>52</sup>, débouchant sur une direction bicéphale de la crise du 17 mars au 20 mai. La structuration de la

---

<sup>49</sup> *Ibid.*

<sup>50</sup> Cf. témoignage n°6.

<sup>51</sup> Cf. témoignage n°9.

<sup>52</sup> Mission indépendante nationale sur l'évaluation de la gestion de la crise Covid-19 et sur l'anticipation des risques pandémiques. Rapport d'étape du 13 octobre 2020.

réponse de l'Etat au niveau central, officialisée depuis 2012, qui prévoit que la conduite interministérielle de la crise est à la charge de la CIC, à laquelle participent tous les Ministères concernés (tout en activant leurs propres cellules de crise), n'est d'emblée pas respectée et toute réflexion ou anticipation pleinement interministérielle est impossible. Le réflexe du travail en silos n'est donc pas dépassé. Le MSS prend alors en charge le volet sanitaire de la crise et le Ministère de l'Intérieur le volet hors sanitaire, tandis que le MEAE reste autonome. La seule coordination, ou plutôt déconfliction, entre ces piliers s'effectue lors de la réunion de synthèse quotidienne du directeur de cabinet du Premier ministre. L'annexe 1 illustre la différence entre l'organisation prévue et celle réalisée de mars à mai.

### *2.1.2 Des réactions à court terme révélant les défaillances de la planification*

Les premières actions de la réponse de l'Etat face à la pandémie mettent en lumière une approche très « court-termiste » de la gestion de crise et une mauvaise exploitation des plans existants qui montrent *in fine* les limites de la planification.

Les mécanismes de gestion de crise qui ont été développés ces dernières années pour des crises qui jusque-là n'étaient ni longues ni

systemiques sont remis en cause par l'ampleur et la durée de la crise COVID. L'organisation interministérielle de réponse de l'Etat face aux risques et menaces a été très marquée par la multiplication des attaques terroristes depuis 2015. Ces crises sécuritaires et courtes ont réorienté sensiblement l'ensemble des mécanismes de crise pour y faire face plus rapidement, autour de l'action du Ministère de l'Intérieur. Par ailleurs, si l'on se réfère à la définition de la notion de crise donnée en introduction, ces attentats devraient être plutôt qualifiés d'événements majeurs, n'ayant pas d'impact sur l'intégrité du système. Or, à l'inverse, la crise COVID-19 se caractérise justement par son ampleur systémique et sa durée inédite. Pour autant il apparaît que la plupart des actions conduites au début de l'épidémie ont négligé les moyen et long termes, dénotant un défaut significatif de planification. A titre d'exemple, le déclenchement du plan blanc le 6 mars permet d'accueillir « *en un minimum de temps un grand afflux de patients, mais ne prévoit pas du tout la gestion de la crise dans la durée* »<sup>53</sup>.

Parallèlement, alors que le risque était clairement identifié et préparé, le recours très limité aux plans existants souligne le manque d'appropriation de la planification et de préparation à l'imprévu. Claire Landais l'a

---

<sup>53</sup> BERGERON, *op. cit.*

rappelé devant le Sénat, « *le SGDSN n'a pas déserté le champ de crise sanitaire* » en conduisant en décembre 2019 l'exercice interministériel VARIOLE<sup>54</sup>. Cependant, comme décrit précédemment, le manque de maîtrise de la planification en général doublé d'une perception des plans comme une liste figée de tâches ont rendu hésitante l'exploitation de la planification « à froid » par la fonction anticipation. La réalité particulière de la COVID-19 ne correspondant pas exactement aux circonstances de déclenchement du plan dédié, Pandémie grippale, celui-ci est d'emblée considéré caduc et mis de côté par le MSS en janvier : « *le plan pandémie n'était pas adapté à la crise car il s'agissait non pas d'une grippe mais d'un virus inconnu* »<sup>55</sup>. La mauvaise compréhension de la planification interservices ainsi que le manque de préparation face à l'imprévu, poussent en effet le MSS à préférer le plan ORSAN. Mais celui-ci reste cantonné au champ sanitaire contrairement au plan Pandémie, multisectoriel, plus propice à une gestion interministérielle de crise<sup>56</sup>. Cependant, face à l'évolution du coronavirus, le SGDSN fait marche arrière en diffusant un mois plus tard une « *guide d'aide à la décision stratégique qui a été une forme d'extraction du plan pandémie* »

---

<sup>54</sup> SENAT, *op. cit.*

<sup>55</sup> *Ibid.*

<sup>56</sup> SENAT. *Rapport de la commission d'enquête pour l'évaluation des politiques publiques face aux grandes pandémies à la lumière de la crise sanitaire de la covid-19 et de sa gestion*. Rapport 199 du 8 décembre 2020.



*adaptée à l'épidémie* »<sup>57</sup>. Ce document reprend en effet 90% des mesures du plan pandémie complétées de mesures extraites d'autres plans gouvernementaux selon le principe de modularité de la planification qui stipule que les mesures sont activables indépendamment du plan<sup>58</sup>. La commission d'enquête sénatoriale a bien saisi le problème en appelant dans son rapport final à « *l'élaboration d'un plan de mobilisation face à un risque pandémique générique, laissant une marge de manœuvre aux adaptations à la réalité d'un virus particulier* »<sup>59</sup>.

## **2.2 Des solutions palliatives pour recréer collaboration et planification**

Les responsables de la gestion de crise COVID-19 prennent alors conscience que l'ampleur de la pandémie nécessite d'aller au-delà de la seule déconfliction et sa longueur d'aller au-delà de la conduite des actions de court terme. Pour Stéphane Bouillon, directeur de cabinet du Premier ministre au printemps 2020 et désormais à la tête du SGDSN, c'est la fin du dogme « flux tendu, stock zéro » généralisé jusque-là. Après une première phase de sidération, il s'agit désormais de faire preuve de résilience en recréant des mécanismes de

---

<sup>57</sup> SENAT, Compte rendu de la semaine du 12 octobre 2020, *op. cit.*

<sup>58</sup> Cf. témoignage n°1.

<sup>59</sup> SENAT, Rapport de la commission d'enquête, *op. cit.*

travail collaboratifs efficaces pour permettre une réelle planification interministérielle.

### 2.2.1 Une agilité organisationnelle et un renfort des structures existantes

La résilience face aux problèmes de coordination décrits s'est traduite par la création *ad hoc* de nouvelles structures interministérielles et par le renfort des structures existantes. Dans cette opération, le général Lizurey souligne, dans son *rapport sur le contrôle de la qualité de la gestion de crise sanitaire*, le rôle déterminant du SGDSN pour restructurer la crise et gagner en efficacité<sup>60</sup>.

Pour relancer la coordination interservices mise en échec dans son déploiement initial, et conformément au rôle d'assistance du Premier ministre dans la direction stratégique de la crise, le SGDSN a mis en place une première cellule, le groupe d'anticipation stratégique interministériel (GASI). Composé d'experts de la gestion de crise et nativement interministériel, il a été chargé d'identifier des scénarios d'évolution de la crise sur un horizon de deux à six mois et de proposer les plans de réponse associés. Il s'est également occupé de déceler les zones d'ombre de la préparation

---

<sup>60</sup> LIZUREY Richard (général 2S), *Rapport de la mission relative au contrôle qualité de la gestion de crise sanitaire*. Juin 2020

interministérielle<sup>61</sup>. Il a par conséquent œuvré en complément des cellules anticipation de la CIC et du CCS qui planifiaient chacun dans son domaine la mise en œuvre des mesures en fonction de l'évolution effective de la situation à l'horizon d'une semaine à un mois. Parallèlement, le Premier ministre a mandaté Jean Castex pour organiser une mission interministérielle du 14 avril au 2 juin spécifiquement responsable de la planification du déconfinement. Il lui est explicitement demandé de travailler avec les cellules de crise des trois Ministères, de l'Intérieur, de la Santé et des Affaires étrangères (reconnaissant par là le manque de coordination entre ces administrations) et le SGDSN<sup>62</sup>. Enfin, l'évolution principale de la gestion de crise s'est concrétisée par la création le 19 mai du centre interministériel de crise (le CIC) qui a mis fin à la direction bicéphale de la crise. L'objectif fixé par le Premier ministre est clair : « *une réorganisation du pilotage de la crise permettant d'en unifier la conduite et de l'inscrire dans la durée* »<sup>63</sup>. Si le Ministère de l'Intérieur a fourni le directeur du centre, son adjoint provient du MSS : la répartition équilibrée des postes à responsabilités au sein

---

<sup>61</sup> Cf. témoignage n°1.

<sup>62</sup> Premier Ministre, *Lettre de mission à monsieur Jean Castex*, n°465/20/SG du 14 avril 2020

<sup>63</sup> ASSEMBLEE NATIONALE. *Rapport d'information sur l'impact, la gestion et les conséquences dans toutes ses dimensions de l'épidémie de Covid 19*, n°3633 du 2 décembre 2020

de ce centre vient assurer son interministérialité, selon l'amiral Baduel appelé pour en être le chef d'état-major<sup>64</sup>. Ce changement radical a permis de relancer une réelle coordination interministérielle élargie<sup>65</sup>. L'esprit, à défaut de la lettre, des circulaires de 2012 et 2019 d'organisation centrale de la gestion de crise est ainsi retrouvé.

Simultanément, certaines structures existantes ont été renforcées essentiellement pour développer leur capacité d'anticipation et optimiser leur organisation de crise. Face aux problèmes de fonctionnement de la cellule anticipation de la CIC évoqués précédemment, des experts du SGDSN y ont été dépêchés. Mais c'est surtout le MSS qui a fait l'objet de l'effort principal d'appui d'agents extérieurs afin de lui permettre de surmonter l'effet de sidération initial et d'assumer ses responsabilités de conduite et d'anticipation interministériel du champ sanitaire de la crise<sup>66</sup>. En plus du détachement du conseiller santé du SGDSN au profit du Directeur général de la Santé (DGS), le rapport Lizurey mentionne le renfort de 20 officiers des Armées, 10 agents du SGDSN, 8 de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS), 6 du Ministère de l'Intérieur, 3 de l'Inspection générale des Finances (IGF), 3 du Conseil d'Etat, 3 de la Cour des Comptes et 1 des

---

<sup>64</sup> Cf. témoignage n°9.

<sup>65</sup> Cf. témoignage n°4.

<sup>66</sup> Cf. témoignage n°6.

Douanes. Le général (2S) Jean-Claude Gallet, ancien commandant de la Brigade des Sapeurs-Pompiers de Paris a également été sollicité directement par le Président au début du confinement pour développer la capacité anticipation du CCS.

### *2.2.2 Le retour de la planification multisectorielle*

Cette réorganisation *ad hoc* de la gestion de crise, en recréant la coordination interministérielle, s'est focalisée sur l'anticipation afin de proposer des solutions multisectorielles dans la durée. L'organisation de la première grande opération nécessairement multisectorielle, soit l'acheminement et la distribution d'un milliard de masques en provenance de Chine à compter de fin mars, avait au préalable mis en évidence le besoin de collaboration entre Ministères le plus en amont possible. La gestion de ce pont aérien avait en effet pâti d'une coordination au jour le jour compliquée entre les Ministères de la Santé, de l'Intérieur et des Armées, par manque d'anticipation conjointe.

Le premier exemple marquant découlant de cette restructuration est certainement le « *plan de préparation à la sortie du confinement* », élaboré par la Mission Castex. Contrairement aux premières réponses de l'Etat face à la

pandémie qui étaient uniquement sanitaires (plans blanc et ORSAN), l'approche de la mission Castex est d'emblée multisectorielle en réunissant les champs sanitaires, sociaux et économiques. Celle-ci est garantie par la diversité des profils composant l'équipe de dix-huit personnes : des anciens directeurs généraux de la santé, un directeur général de CHU, un ancien préfet de région, des experts en sciences sociales et comportementales<sup>67</sup>. D'autre part, initié au plus tôt le 6 avril, le plan a été proposé pour validation au Président le 27 avril, amendé le 6 mai pour un déclenchement le 11, ce qui marque un réel effort d'anticipation. Enfin, avec un déconfinement progressif, adaptable dans le temps et dans l'espace en fonction de l'évolution de la situation, il offre une marge de manœuvre significative, clé de la robustesse d'un plan à l'épreuve de la réalité. Toutes ces raisons font que ce plan est un bon exemple d'anticipation multisectorielle, selon le colonel Helluy, chargé d'anticipation stratégique au centre de planification et de conduite des opérations à l'Etat-major des Armées<sup>68</sup>.

Une équipe de planification du SGDSN a également élaboré, au profit de la Mission Castex, une « *stratégie de réponse ciblée et*

---

<sup>67</sup> CASTEX Jean, Plan de préparation de la sortie du confinement, 27 avril 2020. [en ligne]. Disponible sur <https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/274289.pdf> (Consulté le 13 février 2021)

<sup>68</sup> Cf. témoignage n°3.

*graduée à une reprise épidémique* » destinée à cadrer l'action interministérielle après le déconfinement pour faire face à l'évolution du virus à l'horizon de trois à quatre mois<sup>69</sup>. Au-delà de l'approche multisectorielle, la réflexion s'est voulue interministérielle en reprenant des éléments de planification antérieurs à la crise déjà validés par les différents Ministères. Cette stratégie a ensuite été soumise à l'approbation des Ministères avant d'être présentée pour validation en Conseil de défense et de sécurité nationale (CDSN) en juin. Proposant également une marge de manœuvre face aux différents scénarii d'évolution de la pandémie, elle a été délinée en conduite par le CIC en plans d'action estival et pour la rentrée, eux-mêmes déclinés par secteurs par les Ministères.

### **2.3 Des limites à cette « agilité sans épaisseur »**

Si cette restructuration de circonstance de l'organisation centrale de la gestion de la pandémie a permis de relancer la collaboration ainsi que la planification sur le plan multisectoriel, son caractère éphémère ne parvient pas à pallier l'absence d'une culture commune de crise. Le manque de lisibilité de cette inflation organisationnelle et le fait que les solutions trouvées proviennent souvent

---

<sup>69</sup> Cf. témoignage n°1.

d'agents extérieurs aux administrations révèlent les limites de cette « agilité sans épaisseur ».

### 2.3.1 Une inflation organisationnelle source de confusion

La création de nouvelles entités de la gestion de crise s'est faite parallèlement aux entités préexistantes : l'effet d'empilement ainsi produit trahit un manque de confiance et entraîne une perte de lisibilité et de contact avec le terrain.

L'inflation organisationnelle générée par la gestion de crise COVID-19 traduit un manque de confiance du politique, vis-à-vis de l'administration<sup>70</sup>. Si le GASI et le CIC se sont inscrits dans la continuité de l'administration en vue d'optimiser l'anticipation collaborative, la Mission Castex, tout comme la création de deux instances de conseil aux compétences élargies, le Conseil scientifique et le Comité analyse recherche et expertise (CARE), s'inscrivent plutôt en rupture. *« Le Président a constitué en dehors de tout cadre réglementaire existant des instances ad hoc dont on ne connaît pas les règles de fonctionnement, qui ne disposent d'aucuns moyens dédiés et qui apparaissent avoir travaillé en dehors d'un solide ancrage institutionnel, du moins pendant les premières*

---

<sup>70</sup> Cf. témoignage n°10.



*semaines* »<sup>71</sup>. Certes, la constitution de conseils et *task forces* de circonstance est prévue voire encouragée pour orienter la direction politique de la crise<sup>72</sup>. Néanmoins, comme le souligne le rapport du Sénat<sup>73</sup>, leurs compétences se sont avérées dans les faits très élargies, jusqu'à venir concurrencer les instances préexistantes plutôt que les compléter, alors même que ces dernières sont exclues de ces nouvelles structures. A titre d'illustration, les entités de gestion du risque sanitaire au niveau national que sont Santé publique France et le Haut Conseil de santé publique n'ont pas été associées au Conseil scientifique pendant les premières semaines de la crise. Selon Hervé Bergeron, cela met en évidence un tropisme technocratique qui voudrait résoudre tout problème humain de coordination par une solution technologique ou organisationnelle<sup>74</sup>.

Cette situation a engendré un problème de lisibilité, par défaut de répartitions claires des tâches en horizontal comme en vertical, particulièrement dans le domaine de l'anticipation. Le général Lizurey le précise très explicitement dans son rapport : d'une part « *la coexistence de plusieurs structures interministérielles d'anticipation a soulevé la*

---

<sup>71</sup> BERGERON, *op. cit.*

<sup>72</sup> Les deux anciens SGDSN expriment cet avis dans leur audition au SENAT, Compte rendu de la semaine du 12 octobre 2020, *op. cit.*

<sup>73</sup> SENAT, Rapport de la commission d'enquête, *op. cit.*

<sup>74</sup> BERGERON, *op. cit.*

*question des frontières de compétences*», d'autre part il convient de « *mieux identifier les niveaux stratégique et de conduite au plan national* »<sup>75</sup>. Le SGDSN reporte également une absence de distinction claire entre ce qui relève du niveau interministériel et ce qui relève du niveau ministériel<sup>76</sup>. Par conséquent la multiplication des structures, en voulant résoudre les problèmes de coordination et de coopération identifiés, a eu au contraire tendance à ajouter de la complexité à une situation déjà passablement confuse et à alimenter la crise. Comme le précise l'annexe 1, six entités du niveau central de gestion de crise (Conseil scientifique, CARE, Mission Castex, GASI, CCS et CIC) étaient simultanément dotées de capacités d'anticipation interministérielle dans des champs et à des horizons divers.

Enfin, le manque d'ancrage institutionnel des nouvelles structures a entravé significativement la liaison nécessaire avec les acteurs de terrain. Si les organes d'anticipation doivent prendre du recul par rapport à la conduite afin d'éviter l'effondrement des plateaux de subsidiarité précédemment abordé, ils doivent néanmoins se nourrir des remontées d'informations du terrain et prendre en compte leurs capacités de mise en œuvre des décisions prises. Créer des

---

<sup>75</sup> LIZUREY Richard (général 2S), *op. cit.*

<sup>76</sup> Cf. témoignage n°1.

structures de circonstance sans autonomie fonctionnelle et ne s'appuyant pas de manière centrale sur l'administration existante mais sur des individus *intuitu personae*, empêche la liaison avec le terrain qui passe par l'administration<sup>77</sup>, et participe même à la décrédibilisation de cette dernière. Jean Castex précise en préambule de son plan de préparation de la sortie du confinement que « *l'accomplissement de cette mission a été rendu possible par sa distinction très claire des instances chargées de la gestion de crise* »<sup>78</sup> (CIC et CCS). Mais cette autonomie nécessaire ne justifie pas le caractère très sporadique des relations entre la Mission Castex et le MSS, en première ligne de la gestion sanitaire de la crise<sup>79</sup>, limitant *de facto* la respiration naturelle entre anticipation et conduite. La Mission Castex était certes multisectorielle mais pas encore interministérielle.

Tous ces éléments concourent au constat qu'établit le rapport d'enquête de l'Assemblée nationale d'une impression d'« *une gestion de crise hors-sol, trop éloignée des réalités et des besoins exprimés sur le terrain, les échanges étant complexes et, de fait, rares* »<sup>80</sup>.

---

<sup>77</sup> SENAT, Rapport de la commission d'enquête, *op. cit.*

<sup>78</sup> CASTEX Jean, *op. cit.*

<sup>79</sup> Cf. témoignage n°6.

<sup>80</sup> ASSEMBLEE NATIONALE, *op. cit.*

### 2.3.2 *Des mesures très conjoncturelles souvent déployées par des extérieurs*

Les nombreux renforts extérieurs envoyés dans les différentes cellules de crise ont permis de relancer localement des mécanismes d'anticipation mais leur position éphémère n'a pas permis de surmonter les problèmes structurels préexistants.

Si les agents extérieurs appelés en renfort ont amélioré significativement le processus d'anticipation dans plusieurs cellules de crise, leur manque de légitimité au sein de ces organisations n'a pas résolu le problème préexistant de diffusion et de prise en compte de leurs travaux dans les autres fonctions, notamment les fonctions décisionnelles. Les officiers des Armées mobilisés au sein du CCS ont constaté que la plupart de leurs propositions de plans établies avec les agents du MSS étaient restées sans réponse<sup>81</sup>. Le général Lizurey, dans son rapport, note que les travaux de la fonction anticipation de la CIC n'étaient pas partagés avec le reste de la cellule, et surtout n'étaient pas abordés au sein de la fonction décisionnelle<sup>82</sup>. Il n'y a guère qu'au moment de la création de la Mission Castex que les productions de la CIC anticipation ont été sollicitées.

---

<sup>81</sup> Cf. témoignage n°6 et 7.

<sup>82</sup> LIZUREY, *op. cit.*

Ces renforts n'étant pas appelés à demeurer durablement au sein de ces entités, la transmission des connaissances acquises au travers du processus de « retour d'expérience » (RETEX) est essentielle. Le fait qu'une partie des bonnes pratiques instaurées pendant la crise soit l'œuvre d'agents extérieurs pose en effet le problème de leur pérennisation. Afin d'éviter que les solutions trouvées ne tombent dans l'oubli sitôt les renforts démobilisés, il convient donc de formaliser le bilan des actions conduites par ces derniers en insistant sur les difficultés rencontrées et les améliorations proposées. Ce processus est crucial pour optimiser l'organisation centrale de gestion de crise selon l'ancien SGDSN Louis Gautier<sup>83</sup>. Face à l'ampleur de la crise, et la remise en question systémique qu'elle a provoquée, le général Lizurey fait du RETEX sa recommandation n°1 en l'abordant dès l'introduction de son rapport<sup>84</sup>.

Les solutions conjoncturelles déployées ne parviennent donc pas à surmonter durablement les faiblesses structurelles de la gouvernance de la gestion de crise révélées par la pandémie de COVID-19. C'est ce qu'évoque la Mission indépendante dans son rapport d'étape<sup>85</sup>. Si cette crise systémique a imposé la résilience, l'agilité mise en œuvre pour relancer la

---

<sup>83</sup> SENAT, Compte rendu de la semaine du 12 octobre 2020, *op. cit.*

<sup>84</sup> LIZUREY, *op. cit.*

<sup>85</sup> Mission indépendante, *op. cit.*

collaboration interministérielle et la planification multisectorielle s'avère fragile en contournant en partie l'organisation de l'administration. Cette « agilité sans épaisseur » montre toute l'importance de développer au plus tôt une réelle culture interministérielle d'anticipation.

### **3 Des propositions pour développer une culture interministérielle d'anticipation**

Afin de se préparer à la crise et non pas à chaque crise, il convient de développer une réelle culture interministérielle d'anticipation en amont, pilotée par le SGDSN, pour laquelle les Armées pourraient transmettre leur expertise. Cette culture reposerait sur un socle partagé de connaissances, une compréhension mutuelle et des procédures communes plus fonctionnelles que thématiques. Elle permettrait de fournir aux acteurs de la gestion de crise « l'épaisseur » nécessaire pour faire preuve de résilience face à l'imprévu et adapter la planification à la particularité d'une situation réelle.

Après avoir expliqué en quoi les Armées étaient légitimes pour participer à l'émergence de cette culture, deux solutions de développement sont proposées : l'une centralisée nécessitant un effort significatif de restructuration mais offrant une approche nativement interministérielle, l'autre décentralisée plus facile à mettre en œuvre initialement mais requérant plus de suivi et de coordination dans la durée.

### **3.1 *L'expérience des Armées en matière de planification***

Les Armées ont toujours entretenu une véritable culture de la planification découlant de la volonté de se préparer à conduire la guerre en général plutôt qu'un type de guerre en particulier. Loin de vouloir plaquer arbitrairement une méthode militaire sur un système civil complètement différent, il est cependant pertinent de se pencher sur les fondements qui assurent la cohérence de cette culture. Développée au plus tôt dans la formation des cadres et s'appuyant sur l'héritage commun des guerres passées, elle repose sur deux piliers : d'une part un savoir-être lié à la culture de la collaboration, d'autre part un savoir-faire dans la gestion du temps.

#### **3.1.1 *Un savoir-être, la collaboration***

L'expertise des Armées en matière de planification dépend en premier lieu d'une posture individuelle et collective visant à produire de l'intelligence collective afin de faire converger tous les acteurs et leurs efforts pour l'accomplissement d'une mission. Elle implique une collaboration horizontale, une collaboration verticale et des mécanismes pour entretenir cette culture.



Les Armées ont développé une aptitude particulière à travailler en inter-agences du fait du nombre croissant d'acteurs de toute nature engagés dans un conflit, évolution désormais intégrée en doctrine dans le concept multisectoriel d'approche globale. Habituees depuis longtemps aux coalitions, les Armées françaises savent se confronter aux défis de la coordination avec des alliés qui ont des cultures, des procédures et des objectifs différents. En témoigne la citation du maréchal Foch, « *j'ai beaucoup moins d'admiration pour Napoléon depuis que j'ai commandé une coalition* ». Aujourd'hui encore la plupart de nos opérations sont conduites dans un cadre multinational à partir d'états-majors intégrés où des officiers de pays différents doivent planifier ensemble des actions communes, comme c'est le cas au Levant avec l'opération *Inherent Resolve* qui compte une soixantaine de nations. Mais surtout, l'évolution récente des conflits vers la « guerre au milieu des populations »<sup>86</sup> a engendré une multiplication des acteurs présents simultanément dans la zone d'opération avec lesquels il faut se coordonner : diplomates, agences de développement, sociétés de sécurité privées, ou encore organisations non gouvernementales. Face à cette évolution, l'OTAN puis la France ont adapté leur doctrine de planification en

---

<sup>86</sup> « *War amongst the people* », thèse du général britannique Rupert Smith développée dans son ouvrage *The Utility of Force*, 2005

conceptualisant l'approche globale<sup>87</sup>. Elle vise à appréhender dès le début de la planification la complexité multisectorielle de la crise au travers d'une grille d'analyse des facteurs politiques, militaires, économiques, sociaux, infrastructurels et informationnels. Si les militaires s'occupent juste du volet sécuritaire cette approche leur permet de mieux resituer leur action dans le cadre général et d'identifier les connexions avec les autres volets, dans lesquels ils pourront indirectement produire des effets. Ainsi, initier une réflexion nativement multisectorielle facilite significativement la compréhension et la coordination entre les différentes composantes d'une crise.

Simultanément, les Armées accordent une grande importance à la collaboration verticale afin de maintenir une cohérence entre la planification et la conduite pour assurer la faisabilité et l'efficacité des plans produits. Cela commence par une claire définition des périmètres de responsabilités entre les différents niveaux du tactique au stratégique. Cette distinction est source de liberté d'action pour les échelons de terrain et restreint la tentation d'écrasement des niveaux des échelons de conception. Par ailleurs, si comme évoqué précédemment l'anticipation doit nécessairement prendre du recul par rapport à

---

<sup>87</sup> ALLIED COMMAND OPERATIONS, *Comprehensive Operations Planning Directive*, 2010

la conduite, elle doit être irriguée des informations de terrain captées par la conduite et s'assurer de la capacité de la conduite à mettre en œuvre les actions planifiées. Ainsi, la conduite est régulièrement sollicitée pendant le processus d'anticipation pour émettre son avis sur la faisabilité des actions envisagées. Cette interaction vise à crédibiliser le plan et optimiser ses chances de succès.

Cette culture de la collaboration s'entretient enfin au travers du développement de procédures génériques, d'exercices réguliers et un processus systématique du RETEX. Les méthodes de travail élaborées en commun sont moins orientées de manière thématique, où chaque acteur sait quelles tâches il doit accomplir et n'a besoin que de se coordonner avec ses pairs, que de façon à organiser une réflexion nativement collaborative. La maîtrise de ces procédures est ensuite testée dans des exercices réguliers au cours desquels la saturation et l'imprévu sont systématiquement recherchés. Ces entraînements comme les opérations font à l'issue l'objet d'un processus de RETEX. Il consiste à tirer les enseignements de la crise qui sont exploitables pour les crises à venir en terme d'organisation et de planification. Cette démarche est effectuée par toutes les entités militaires impliquées et à tous les échelons. Ses résultats sont diffusés largement puis archiver, non pas pour mémoire, mais pour alimenter un socle vivant de

connaissances partagées. Ce dernier est en effet systématiquement utilisé pour orienter les militaires dans leurs réactions face à crises futures, puisque ce sont bien les enseignements généraux qui sont extraits, et non ceux caractérisant la singularité de la crise.

### 3.1.2 *Un savoir-faire, la gestion du temps*

La longévité des programmes d'armement, évoquée précédemment, et la nécessité de se tenir prêt à réagir sur court préavis à n'importe quel type de menace ancrent les Armées dans la prospective. Elles y dédient donc des structures entières de manière permanente et c'est ce qui fait leur force et leur vivacité selon l'amiral Baduel<sup>88</sup>. Ceci dit, l'approche militaire de la planification repose sur une gestion particulière des actions dans le temps qui se caractérise par trois démarches : se poser les bonnes questions, prioriser les actions, et constituer une réserve.

La planification militaire cherche à prendre du recul par rapport à une situation en prenant le temps de répondre d'abord aux questions « Que faire ? » et « Pourquoi le faire ? » avant d'aborder la question « Comment le faire ? »<sup>89</sup>. Après l'analyse multisectorielle, qui permet d'apprécier la situation, les militaires définissent

---

<sup>88</sup> Cf. témoignage n°9.

<sup>89</sup> CICDE, *Planification de niveau opératif*, PIA-5(B) n° 152/DEF/CICDE/NP du 26 juin 2014

d'abord le sens de leur action et la situation finale souhaitée avant de se pencher sur la manière d'y parvenir. Ils établissent pour cela l'état final recherché, abordé plus haut, qui représente un objectif ultime et commun vers lequel tous les acteurs vont tendre quelle que soit leur nature. Il permet ainsi d'inscrire son action dans le temps et de se concentrer prioritairement sur le but plutôt que sur les moyens nécessaires, qui seront articulés en fonction lui. La logique de fin, qui caractérise l'action militaire, favorise donc la démarche de planification par rapport à la logique de moyens qui décrit mieux l'action des Ministères.

Cette capacité de gestion du temps repose également sur la faculté à prioriser les situations subies et les actions à conduire afin de se maintenir au maximum sur la ligne d'opérations fixée. Les moyens étant toujours contraints, la catégorisation des actions, non pas en fonction de leur urgence en conduite mais de leur importance dans la réalisation de la mission permet de moins disperser ses efforts sur tous les fronts et de les concentrer sur les points décisifs. Cette priorisation implique en corollaire une aptitude, pleinement intégrée à la planification, à gérer le risque, c'est-à-dire à évaluer et contrôler les situations dont la dégradation pourrait mettre en péril la réalisation de la mission. Analysés dès la phase de conception de la manœuvre, ces différents risques sont classés en fonction de leurs degrés

d'impact et d'occurrence et des mesures palliatives sont anticipées pour les atténuer. Le fait de s'y préparer le plus en amont possible réduit l'effet de surprise, accélère le délai de réaction et permet de manière générale de mieux l'assumer. Ce processus est actualisé en permanence au sein de la fonction anticipation tout au long de l'opération afin d'évaluer le maintien ou non du cap fixé pour l'atteinte de l'effet final recherché.

Enfin, les Armées constituent systématiquement une réserve de moyens pour préserver une certaine liberté d'action dans le temps. Malgré le volume toujours limité de moyens, une partie d'entre eux est toujours délibérément mise de côté dès la planification afin de pouvoir faire face en conduite à tout imprévu ou de marquer un effort supplémentaire sur une action décisive de l'opération. Sa création est rendue possible par l'économie des forces générée par la priorisation des actions, évoquée précédemment. L'anticiper permet de la façonner en fonction des situations d'emploi envisagées. Son déclenchement revient aux plus hautes autorités décisionnelles en fonction de l'effet final recherché puisqu'elles ne disposeront plus de cette marge de manœuvre à l'issue.

### **3.2 Une solution centralisée pour une culture nativement interministérielle**

L'ensemble des témoignages recueillis pour cette étude converge vers une solution centralisée de développement d'une culture de planification sous la tutelle du SGDSN. Pour ce faire, ce dernier prendrait en charge la CIC qui serait dès lors activée en permanence. Fortes de leur expérience en matière d'organisation d'état-major et de planification, les Armées pourraient contribuer à sa montée en puissance.

#### **3.2.1 Une CIC permanente et vraiment interministérielle**

Dans son rapport, le général Lizurey formule la recommandation suivante : *« Mettre en place un dispositif de crise nativement interministériel reposant sur une culture interministérielle commune. Engager dans ce cadre une réflexion sur le dimensionnement, le positionnement et la localisation adaptés de la CIC en cas de crise interministérielle majeure s'inscrivant dans le temps ou lorsque le ministère menant est différent de celui de l'intérieur. »*<sup>90</sup>

Pour y répondre, il conviendrait donc d'élargir les compétences de crise du SGDSN au-delà de la préparation afin de l'opérationnaliser

---

<sup>90</sup> LIZUREY, *op. cit.*

en lui confiant la CIC. Il est en effet le seul organisme existant dédié aux problématiques sécuritaires nativement interministériel. Dépendant directement du Premier ministre et non pas d'un Ministère en particulier, il est composé d'agents issus de tous les Ministères avec des profils très variés et les responsabilités y sont équitablement réparties: tout ceci garantit en permanence une réflexion multisectorielle. Il est donc parfaitement légitime pour prendre en charge une cellule de crise vraiment interministérielle. Ce transfert devrait également impliquer un repositionnement des infrastructures hors d'un Ministère en particulier, afin de l'héberger en « terrain neutre », afin d'éviter toute récupération sectorielle comme cela a pu être le cas pendant la pandémie de COVID-19. Pour l'ensemble des autorités interrogées dans le cadre de cette étude, cette solution paraît la plus à même de relancer une réelle collaboration interministérielle et les administrations seraient alors toutes disposées à y détacher des profils plus « seniors », augmentant d'autant l'efficacité du travail collectif<sup>91</sup>.

Afin d'entretenir la « culture interministérielle commune », cette CIC resituée serait activée en permanence *a minima*. La

---

<sup>91</sup> C'est ce que formule le général Lizurey dans sa recommandation n°10, « s'assurer de la participation de tous les ministères à un bon niveau » après avoir constaté que certains n'envoyaient que des profils juniors, *op. cit.*



pérennisation de la structure de gestion de la crise au sein de l'organisme de planification « à froid » permettrait en premier lieu une continuité entre les plans préparés et leur mise en œuvre, ce qui facilite significativement le travail de la fonction anticipation. Elle assurerait en même temps le maintien des savoir-faire communs et la mémoire des enseignements tirés des crises précédentes. En temps normal, un nombre restreint d'agents de secteurs différents y serait affecté afin de constituer un noyau-clé auquel viendrait s'agréger les renforts des autres Ministères en temps de crise. Cette CIC pourrait reprendre dans les grandes lignes le format décrit dans la circulaire de 2019<sup>92</sup> avec quatre fonctions principales (décision, anticipation, communication et situation) et des fonctions thématiques activées selon le profil de la crise. Néanmoins, la création d'un poste de chef d'état-major, comme cela a été fait pour le centre interministériel de crise en mai 2020, permettrait d'assurer la cohérence du travail de l'ensemble de la cellule. Par ailleurs, la fonction situation gagnerait à être dotée d'une capacité de pilotage et de coordination des actions interministérielles en cours pour se transformer en cellule conduite. Cette évolution entraînerait une meilleure définition des périmètres entre les instances dédiées au temps court et au temps long, sanctuarisant ainsi plus efficacement le rôle de la fonction anticipation.

---

<sup>92</sup> PREMIER MINISTRE, *op. cit.*

Le préfet Bouillon, actuel SGDSN, admet réfléchir à l'hypothèse d'une CIC permanente au sein de son organisme. Cette solution serait certes dimensionnant en termes de réorganisations du système général de gestion de crise ainsi que de moyens matériels et humains. Néanmoins, une fois restructuré ce système garantirait un développement naturel et effectif d'une culture commune de crise.

### *3.2.2 Un soutien des Armées pour la montée en puissance*

Expérimentées en matière de collaboration et de planification interservices, les Armées pourraient appuyer activement la mise en place de cette nouvelle structure en participant au noyau-clé, et en contribuant ainsi à l'élaboration et l'apprentissage des procédures génériques de fonctionnement de la cellule.

Les Armées détacheraient ainsi des experts en organisation d'état-major intégré afin de structurer le travail de la cellule en vue de la production effective et efficace d'intelligence collective. Au-delà de la coordination ou simple déconfliction, cette collaboration serait obtenue en développant systématiquement une réflexion multisectorielle au sein de chacune des fonctions, et en faisant converger le travail de celles-ci par un meilleur partage de

l'information. La plus-value qu'apporteraient les militaires dans cette montée en puissance est avérée comme l'illustre parfaitement le rappel de l'amiral Baduel pour prendre le poste de chef d'état-major du centre interministériel de crise en mai 2020.

Les militaires de ce noyau-clé pourraient ensuite participer, en collaboration avec les représentants des autres Ministères intégrés à la cellule, à l'amélioration des procédures à la fois internes et de coordination avec les cellules de crise sectoriels, afin de leur conférer un esprit plus générique. Cela permettrait de se départir de protocoles trop thématiques, comme le regrette Claire Landais<sup>93</sup>, au profit de méthodes plus aptes à faire face à l'imprévu. Une planification plus résiliente et donc plus crédible aux yeux des acteurs de la gestion de crise serait constituée. Le noyau-clé pourrait en parallèle reprendre à son compte le programme existant et prometteur de professionnalisation des acteurs de la gestion de crise, formant les agents des Ministères susceptibles de venir renforcer la CIC. Cela assurerait une transmission adéquate des outils et plans optimisés, palliant la trop faible diffusion de la doctrine évoquée par Louis Gautier<sup>94</sup>.

---

<sup>93</sup> SENAT, Compte rendu de la semaine du 12 octobre 2020, *op. cit.*

<sup>94</sup> *Ibid.*

Cette participation des Armées pourrait se faire directement au profit du SGDSN, ou indirectement par l'intermédiaire de ces officiers intégrés au sein de la DGSCGC si celle-ci venait à être repositionnée. Cette direction générale du Ministère de l'Intérieur est, entre autres, en charge du maintien en conditions opérationnelles de la CIC originelle. Sa place méritant d'être clarifiée à l'aune de la gestion de crise COVID-19<sup>95</sup>, les autorités politiques pourraient décider de la transférer en partie au SGDSN ou de la dédier exclusivement à la gestion de crise sectorielle du Ministère de l'Intérieur.

### **3.3 Une solution décentralisée d'acculturation des Ministères**

Une seconde solution consisterait à accélérer et renforcer la dynamique déjà existante d'élaboration d'une culture commune entre les Ministères via un réseau piloté par le SGDSN. Moins demandeuse en termes de restructurations, son approche *bottom-up* optimiserait d'abord les organes de crise des Ministères pour favoriser *in fine* la collaboration interministérielle au sein de la CIC, sous son format actuel. Néanmoins, elle demanderait un effort conséquent de coordination pour maintenir la cohérence interministérielle de

---

<sup>95</sup> C'est ce que préconise le général Lizurey dans sa recommandation n°5, *op. cit.*

cette culture, et requerrait plus de temps pour aboutir concrètement. Les Armées pourraient soutenir cette démarche en contribuant au renforcement du réseau d'échanges du SGDSN et des services des hauts fonctionnaires de défense et de sécurité (HFDS) des Ministères.

### *3.3.1 Un réseau d'échanges renforcés entre Ministères*

Comme nous l'avons précisé dans la première partie de notre étude, le SGDSN pilote actuellement un réseau interministériel s'appuyant sur les HFDS et le programme de professionnalisation des acteurs de la gestion de crise. Ce dernier est un bon levier pour diffuser la doctrine et améliorer la connaissance mutuelle. Il mériterait donc d'être généralisé à tout agent et, surtout, à toute autorité destinés à occuper des responsabilités en cellule de crise. Il faudrait pour cela effectuer un premier travail d'identification formelle de ce vivier d'acteurs au sein de chaque Ministère. Le SGDSN propose déjà une différenciation dans le parcours en fonction du niveau de responsabilité mais les profils seniors semblent moins enclins à participer. Il serait également nécessaire de l'étoffer en ajoutant un module de planification multisectorielle afin d'initier les stagiaires à la collaboration interservices en amont des exercices semestriels de gestion de crise. Ce module serait également propice à des cas

pratiques de confrontation à l'imprévu ou à la saturation, dans des conditions beaucoup moins contraignantes que les exercices semestriels.

Mais pour arriver à maturité cette culture ne peut se restreindre au volet formation. Il serait également nécessaire de recréer en parallèle un véritable réseau de réflexion interministérielle afin d'optimiser la doctrine, d'échanger des bonnes pratiques de crise et d'approfondir ensemble des thèmes de prospective. Interrogés sur la question, le lieutenant-colonel Gindre du COGIC et Tony Constant du service du HFDS du Ministère des Transports ont tous deux évoqué l'hypothèse de relancer une initiative de planification de la DGSCGC, mais pilotée cette fois-ci par le SGDSN<sup>96</sup>. Suite au rattachement d'une sous-direction de la planification et de la gestion des crises et en plus de la charge de maintien en conditions de la CIC, la DGSCGC avait mis en place une ébauche de réseau de planificateurs au sein des Ministères. L'objectif était d'approfondir et de décliner concrètement les plans gouvernementaux de réponse face aux risques et menaces dans le cas d'une crise conduite par le Ministère de l'Intérieur. Le SGDSN pourrait reprendre l'esprit de ce projet en entretenant un échange permanent entre Ministères sur les sujets de planification de crise, qui ne seraient donc plus seulement restreints

---

<sup>96</sup> Cf témoignages n°4 et 10.

aux exigences ponctuelles d'actualisation d'un plan ou de préparation d'un exercice.

Toutes ces mesures ayant pour centre de gravité les Ministères, les acteurs-clés en seraient les services des HFDS dont les compétences devraient être renforcées. Lors de la crise de COVID-19, leur volonté de travail interministériel a été particulièrement soulignée<sup>97</sup>. L'intensification des échanges sous la direction du SGDSN permettrait en premier lieu une homogénéisation de leur organisation ainsi que des procédures de crise. Cela permettrait de développer une capacité d'anticipation multisectorielle afin de mieux inscrire leur action dans la réponse globale de l'Etat. Les canaux de communication étant établis et entretenus en amont de la crise, la coordination entre les différents services des HFDS serait plus naturelle. Une fois cet écosystème renforcé, la collaboration interministérielle au sein de la CIC, sous son format actuel, serait beaucoup plus évidente. Les planificateurs de la fonction anticipation, issus directement de ces services des HFDS, utiliseraient la même méthode et parleraient le même langage.

### *3.3.2 Une professionnalisation du soutien des militaires au sein des Ministères*

---

<sup>97</sup> Cf témoignage n°1.

Les Armées pourraient soutenir cette solution décentralisée en faisant bénéficier de leur expertise en matière de planification multisectorielle tant le réseau de formation du SGDSN que les Ministères en renforçant directement, de manière permanente ou ponctuelle, les services des HFDS.

En premier lieu, les militaires prendraient en charge le module de planification du programme de professionnalisation des acteurs de la gestion de crise. En partant de la méthode d'anticipation de la CIC et en s'appuyant sur leurs capacités de collaboration interservices et de gestion du temps, ils initieraient les agents des autres Ministères à l'approche globale et la planification. Ils pourraient pour cela s'inspirer de formules déjà existantes comme les stages que dispense le pôle rayonnement de l'Armée de Terre auprès d'étudiants ou de cadres d'entreprises. L'objectif de ces sensibilisations n'est pas de transmettre la méthode particulière de conception d'une opération militaire mais des principes visant à favoriser la production d'intelligence collective et l'organisation d'une action dans la durée. Cette formation serait agrémentée de mises en situation génériques afin que les agents s'approprient vraiment les mécanismes enseignés sans se raccrocher à un plan particulier préétabli.



Parallèlement, les Armées participeraient au renforcement des services des HFDS en les aidant à développer de manière homogène leurs capacités de planification, en interne mais avec une approche multisectorielle. Cette aide pourrait s'effectuer de deux manières non exclusives : une affectation permanente d'un officier dédié à la planification au sein des services des HFDS et la constitution d'équipes de planificateurs, spécialisées dans le domaine interministériel, qui seraient envoyées ponctuellement dans les Ministères. La première option permet de mettre en place dans la durée une réelle capacité de planification, qui ne s'arrête pas à la formation mais requiert une organisation, des personnels identifiés, des infrastructures, ainsi que des entraînements réguliers, pour fonctionner pleinement. Pour ce faire, les Armées pourraient augmenter le nombre de postes permanents de militaires dans les autres administrations ou, à défaut, utiliser en double emploi leurs ressources en officiers de liaison déjà présents dans la plupart des Ministères pour gérer les relations avec le Ministère des Armées. La seconde option, moins consommatrice en termes de ressources humaines, consisterait à professionnaliser les équipes de planification appelées à renforcer les Ministères en cas de crise, comme le suggère le colonel Helluy, chargé d'anticipation stratégique au CPCO<sup>98</sup>. Il faudrait donc identifier

---

<sup>98</sup> Cf témoignage n°3.

et former des militaires dédiés à ce genre de mission afin qu'ils puissent être directement efficaces une fois déployés.

Il y a donc, pour les Armées également, un enjeu de formation. Si elles veulent crédibiliser et rendre accessible leur action, elles doivent de leur côté acculturer leurs personnels aux codes et mécanismes de fonctionnement particuliers des administrations centrales civiles. C'est un monde qui reste encore de manière générale assez étranger aux militaires, très cloisonnés dans leur institution. Cela impliquerait idéalement la création d'une filière en ressources humaines spécialisée afin de maintenir une connaissance fine de cet environnement interministériel. Ainsi le vivier serait-il sanctuarisé et les compétences entretenues au-delà du *turn-over* naturel des mutations. Dans tous les cas, cet effort des Armées au profit des autres Ministères devrait faire l'objet d'une politique globale et coordonnée décidée au plus haut niveau de l'institution.

## CONCLUSION

La perception des crises a fondamentalement évolué au cours des années 1990. Pensées jusqu'alors comme compliquées, c'est-à-dire composées de multiples facteurs mais dans un environnement prévisible, elles sont depuis considérées comme complexes, donc tout aussi multidimensionnelles mais dans un environnement désormais imprévisible<sup>99</sup>. Ce changement de paradigme rend plus que jamais nécessaire de se préparer à la crise plutôt qu'à une crise en particulier. Cela passe par le développement d'une véritable culture de planification au-delà de l'élaboration à froid de plans thématiques trop souvent perçus comme inadaptés à la réalité lors de leur déclenchement. Une telle culture repose sur un socle commun de connaissances, une compréhension mutuelle et des procédures communes. En disposer confère une robustesse supplémentaire à l'organisation de crise tout en lui autorisant une certaine élasticité pour s'adapter à la singularité propre à chaque crise. Cette « agilité avec épaisseur » permet de mieux affronter l'imprévu dans la durée, ce qui est tout l'enjeu de la résilience.

L'ampleur et la longueur inédites de la pandémie de COVID-19 ont particulièrement

---

<sup>99</sup> MORIN Edgar, *Introduction à la pensée complexe*, Editions du Seuil, 2005.

révélé que la structuration progressive de l'organisation de la gestion interministérielle de crise depuis vingt ans n'était pas parvenue à faire émerger cette culture commune. Le développement de la capacité interministérielle d'anticipation se heurte en effet aux réflexes de travail en silos et de gestion « court-termiste » inhérents au fonctionnement des Ministères. Si cette crise systémique a imposé la résilience, l'agilité mise en œuvre pour relancer une démarche d'anticipation multisectorielle s'avère fragile en contournant en partie l'organisation de l'administration. Cette « agilité sans épaisseur » montre là-encore toute l'importance de développer au plus tôt une réelle culture interministérielle d'anticipation.

La crise COVID-19 a fait émerger une réelle volonté de travail interministériel, en particulier entre les services des HFDS. Mais elle a été confrontée à la pratique politique qui répond à d'autres logiques. Les administrations ont donc tout intérêt à s'investir dans la constitution de cette culture afin de convaincre les autorités politiques de leur faire confiance.

Pour ce faire cette étude propose deux solutions d'évolution, sous l'égide du SGDSN, de l'organisation du niveau central de la gestion de crise. La première, centralisée, opterait pour un transfert de la CIC au SGDSN qui serait dès lors activée en permanence. Cette proposition nécessite un effort significatif de restructuration

mais garantit une approche nativement interministérielle. La seconde, décentralisée, se concentrerait d'abord sur l'acquisition dans les Ministères d'une capacité d'anticipation multisectorielle dont bénéficierait par capillarité le niveau interministériel. Accéléralant et renforçant la dynamique existante d'acculturation des Ministères, elle serait plus facile à mettre en œuvre initialement mais requerrait plus de suivi et de coordination dans la durée.

Sollicitée pendant la pandémie au sein des cellules de crise des autres Ministères et de la CIC, l'expertise des Armées en matière d'organisation du travail collaboratif et de planification multidimensionnelle est reconnue. Elle pourrait donc être mise à profit dans les deux solutions envisagées pour participer au développement de cette culture commune. Les militaires transmettraient ainsi leur savoir-faire en matière de constitution et surtout d'utilisation du RETEX, leur méthode d'approche globale, leur processus de production d'intelligence collective et de partage de l'information, ainsi que des procédures fonctionnelles plus que thématiques pour affronter l'imprévu. Cette contribution implique en contrepartie une professionnalisation du soutien des Armées au profit des autres Ministères afin que les officiers concernés puissent évoluer en toute légitimité et crédibilité au sein de ces administrations.

L'enjeu de cet approfondissement de l'organisation centrale de la gestion de crise est d'autant plus prégnant que la France va prochainement vivre une séquence très intense d'événements à la fois majeurs et potentiellement sensibles, nécessitant préparation et coordination multisectorielles au niveau national : présidence française de l'Union européenne en 2022, coupe du monde de rugby en 2023 et Jeux Olympiques en 2024.

## Bibliographie et sources

### Témoignages

1/ FELIGONDE Alexandre de (lieutenant-colonel), chef du bureau préparation de l'Etat aux crises, Direction de la protection et de la sécurité de l'Etat ; BOTHERON Sébastien (lieutenant-colonel) et LABEDIE Vincent (lieutenant-colonel), chargés de mission planification de sécurité nationale, Direction de la protection et de la sécurité de l'Etat, Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN). Entretien oral libre le 18 septembre 2020.

2/ DUFILHOL Bastian (colonel), auditeur à l'Institut de Hautes Études du Ministère de l'Intérieur, chef de la division opérations de l'état-major de zone de défense et de sécurité Ile-de-France de janvier à juillet 2020. Entretien oral libre le 22 octobre 2020.

3/ HELLUY Bruno (colonel), chargé d'anticipation stratégique au centre de planification et de conduite des opérations, Etat-major des Armées. Entretien téléphonique le 17 novembre 2020.

4/ GINDRE Patrick (colonel) chef du centre opérationnel de gestion interministérielle des

crises, Ministère de l'Intérieur. Entretien en visioconférence le 20 novembre 2020.

5/ BIZIEN Christophe (colonel), chef de la cellule de crise du centre de planification et de conduite des opérations de mars à juin 2020, Etat-major des Armées. Entretien oral libre le 23 novembre 2020.

6/ MONTEL Perrine (chef de bataillon), stagiaire de l'Ecole de Guerre Terre envoyé en renfort au sein du Ministère des Solidarités et de la Santé au printemps 2020. Entretien oral libre le 25 novembre 2020.

7/ CHAUVEAU Cyrille (chef de bataillon), stagiaire de l'Ecole de Guerre Terre envoyé en renfort au sein du Ministère des Solidarités et de la Santé au printemps 2020. Entretien oral libre le 26 novembre 2020.

8/ GUILLOT Pierre-Eric (colonel), chef de cabinet du Gouverneur militaire de Paris. Entretien oral libre le 3 décembre 2020.

9/ BADUEL Franck (amiral 2S), chef d'état-major du centre interministériel de crise de mai à septembre 2020. Entretien téléphonique le 10 décembre 2020.

10/ CONSTANT Tony, chef de la mission préparation opérationnelle au sein du service du haut fonctionnaire de défense et de sécurité du



Ministère de la transition écologique et solidaire.  
Entretien oral libre le 07 janvier 2021.

### Références bibliographiques

BERGERON Henri, BORRAZ Olivier, CASTEL Patrick et DEDIEU François, *Covid-19: une crise organisationnelle*, Paris, Sciences Po Les Presses, 2020, 131 p.

LAGADEC Patrick, *La Gestion des crises: Outils de réflexion à l'usage des décideurs*, Mc Graw-Hill, 1991, 300 p.

LAGADEC Patrick, *Cellules de crise : Les conditions d'une conduite efficace*, Editions d'Organisation, 1996, 122 p.

FUSALBA Thierry, *Planification et gestion de crise: planifier et mettre en œuvre une stratégie de sortie de crise*, Paris, L'Harmattan, 2009.

MORIN Edgar, *Introduction à la pensée complexe*, Editions du Seuil, 2005.

SMITH Rupert, *The Utility of Force*, Penguin Books, 2005

### Articles de presse

BORRAZ Olivier et CABANE Lydie. State of Crisis. In KING D. et LE GALES P. (dir),

*Reconfiguring European States in Crisis*, Oxford, Oxford University Press, 2017, p. 394-412.

DELSENY Damien et DECUGIS Jean-Michel. Covid-19: le rapport choc des pompiers sur la gestion de la pandémie. *Le Parisien* [en ligne]. 4 juillet 2020. Disponible sur <https://www.leparisien.fr/faits-divers/covid-19-le-rapport-choc-des-pompiers-sur-la-gestion-de-la-pandemie-04-07-2020-8347386.php>.

*Acteurs Publics*. Gestion de crise: quelles compétences pour les managers publics? [en ligne]. 8 juillet 2020. Disponible sur <https://www.acteurspublics.fr/webtv/emissions/les-rencontres-des-acteurs-publics/gestion-de-crise-quelles-competences-pour-les-managers-publics>.

AFP. Coronavirus. Le gouvernement fait évoluer son dispositif de gestion de crise. *Ouest France* [en ligne]. 19 mai 2020. Disponible sur <https://www.ouest-france.fr/sante/virus/coronavirus/coronavirus-le-gouvernement-fait-evoluer-son-dispositif-de-gestion-de-crise-6840420>.

#### Thèses et travaux universitaires

COSTE Frédéric, *Contributions des armées françaises à la réponse à l'épidémie Covid-19*, Recherches et documents n°5/2020, Fondation pour la recherche stratégique, avril 2020

KIEFFER François (lieutenant-colonel), *La cellule interministérielle de crise – Un outil stratégique face aux crises majeures*, Ecole de guerre, promotion P26, 2018-2019, 112 p., diffusion restreinte

MONTEL Perrine (chef de bataillon), *Place du chef militaire dans la résilience stratégique face au chaos*, Ecole de guerre Terre, promotion 133, 2019, 45p., diffusion restreinte

CHAUVEAU Cyrille (chef de bataillon), *Pour une amélioration de l'engagement de l'armée de Terre dans la gestion de catastrophes*, Ecole de guerre Terre, promotion 133, 2019, 54p.

#### Décrets, lois, circulaires

*Code de la défense.*

JACOB Odile, *Livre blanc de la défense et de la sécurité nationale*, la documentation française, Paris, 2008

SGDSN, *Plan national de prévention et de lutte « pandémie grippale » - Document d'aide à la préparation et à la décision*, n°850 /SGDSN/PSE/PSN, édition octobre 2011.

PREMIER MINISTRE, *Organisation gouvernementale pour la gestion des crises*

*majeures*, Circulaire Premier Ministre n°5567/SG du 2 janvier 2012

SGDSN, *Directive générale interministérielle relative à la planification de défense et de sécurité nationale*, n° 320/SGDSN/PSE/PSN du 11 juin 2015

SGDSN, Instruction interministérielle N°10100 /SGDSN/PSE/PSN/NP du 14/11/2017 relative à « l'engagement des armées sur le territoire national lorsqu'elles interviennent sur réquisition de l'autorité civile ».

PREMIER MINISTRE, *Organisation gouvernementale pour la gestion des crises majeures*, Circulaire n°6095/SG du 1er juillet 2019

SGDSN, *Memento de gestion de crise*, édition octobre 2019, 134 pages.

PREMIER MINISTRE, *Lettre de mission à monsieur Jean Castex*, n°465/20/SG du 14 avril 2020

CASTEX Jean, Plan de préparation de la sortie du confinement, 27 avril 2020. [en ligne]. Disponible sur <https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/274289.pdf> (Consulté le 13 février 2021)

## Rapports

SENAT. Compte rendu de la semaine du 12 octobre 2020. *Comptes rendus du conseil d'enquête «évaluation politiques publiques face aux pandémies»*. [en ligne]. Disponible sur [https://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20201012/ce\\_covid.html#toc5](https://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20201012/ce_covid.html#toc5) (Consulté le 17 novembre 2020)

SENAT. Compte rendu de la semaine du 21 septembre 2020. *Comptes rendus du conseil d'enquête «évaluation politiques publiques face aux pandémies»*. [en ligne]. Disponible sur <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20200921/covid.html#toc8> (Consulté le 17 novembre 2020)

SENAT. *Rapport de la commission d'enquête pour l'évaluation des politiques publiques face aux grandes pandémies à la lumière de la crise sanitaire de la covid-19 et de sa gestion*. Rapport 199 du 8 décembre 2020.

ASSEMBLEE NATIONALE. *Mission d'information « flash » sur les relations civilo-militaires à la lumière de la crise de la COVID-19*. 29 juillet 2019

ASSEMBLEE NATIONALE. *Restitution des travaux de la commission de la défense nationale et des forces armées sur l'impact, la gestion et les conséquences de la pandémie Covid-19*. Rapport d'information n°3088 du 3 juin 2020.

ASSEMBLEE NATIONALE. *Compte rendu de la commission de la défense nationale et des forces armées. Compte rendu n° 73 du mercredi 29 juillet 2020*  
Assemblée nationale

ASSEMBLEE NATIONALE. *Rapport d'information sur l'impact, la gestion et les conséquences dans toutes ses dimensions de l'épidémie de Covid 19, n°3633 du 2 décembre 2020*

Mission indépendante nationale sur l'évaluation de la gestion de la crise Covid-19 et sur l'anticipation des risques pandémiques. Rapport d'étape du 13 octobre 2020

LIZUREY Richard (général 2S), *Rapport de la mission relative au contrôle qualité de la gestion de crise sanitaire*. Juin 2020

SGDSN – DIRECTION DE LA PROTECTION ET DE LA SECURITE DE L'ETAT. Note du 11 octobre 2018, relative au retour d'expérience des crises réelle et simulées de septembre 2017 à mai 2018. Diffusion restreinte.

#### Sites internet

Conseil gestion de crise. *Conseil Gestion de Crise & Com. de Crise: Anticiper & se Préparer au Pire*. [en ligne]. Disponible sur

<https://www.gestiondecises.com/> (Consulté le 16 novembre 2020)

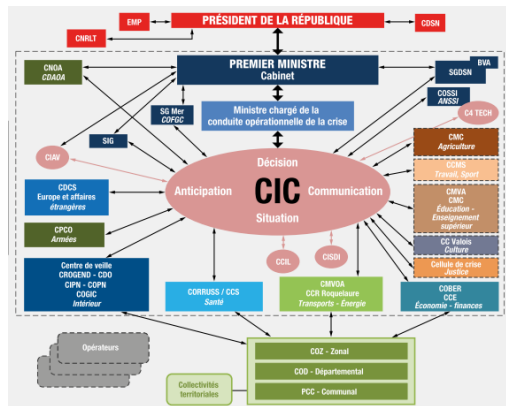
Crisotech. *Crisotech - L'innovation au service de la gestion de crise*. [en ligne]. Disponible sur <https://crisotech.com/> (Consulté le 16 novembre 2020)

Ministère de l'Intérieur. *Le centre interministériel de crise (CIC) de Beauvau*. [en ligne]. Disponible sur <https://www.interieur.gouv.fr/Archives/Archives-des-dossiers/2015-Dossiers/Le-centre-interministeriel-de-crise-CIC-de-Beauvau> (Consulté le 16 novembre 2020)

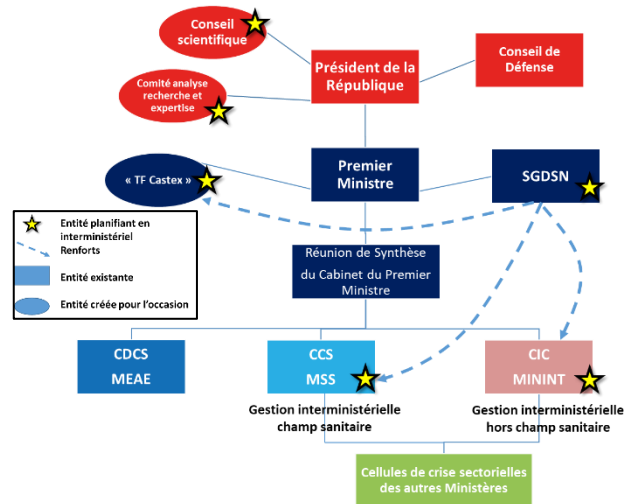
Gouvernement.fr. *Le processus de gestion de crise*. [en ligne]. Disponible sur <https://www.gouvernement.fr/risques/le-processus-de-gestion-de-crise> (Consulté le 16 novembre 2020)

## Annexe 1

Organigramme du niveau central de la gestion de crise prévu dans le mémento SGDSN 2019 :



Organigramme du niveau central de la gestion de crise COVID du 17 mars au 20 mai 2020 :





# Table de matières

|   |    |
|---|----|
| Résumé.....   | 2  |
| INTRODUCTION .....  | 4  |
| 1 Une capacité interministérielle de planification<br>limitée par l'absence de culture commune..... | 11 |
| 1.1 Un effort d'organisation de la planification<br>limité par l'interministérialité .....          | 11 |
| 1.1.1 Une structuration de la planification<br>interministérielle pilotée par le SGDSN.....         | 11 |
| 1.1.2 Les limites de l'interministérialité .....  | 14 |
| 1.2 Les freins structurels des Ministères à<br>l'émergence d'une capacité de planification .....    | 17 |
| 1.2.1 Une logique de moyens qui ne favorise<br>pas l'anticipation .....                             | 18 |
| 1.2.2 Des problèmes de coordination de<br>l'action ministérielle .....                              | 21 |
| 1.3 Les freins conjoncturels des Ministères au bon<br>fonctionnement de l'anticipation.....         | 23 |
| 1.3.1 Une capacité organisée mais mal<br>maîtrisée .....  | 23 |
| 1.3.2 Une focalisation trop importante sur la<br>conduite de la crise .....                         | 27 |
| 2 La crise COVID-19, révélateur de la nécessité de<br>résilience et donc d'anticipation .....       | 30 |

|       |   |    |
|-------|---|----|
| 2.1   | Une remise en cause d'une organisation de crise habituée au court terme .....       | 30 |
| 2.1.1 | Une cinétique de crise qui aboutit à une gestion sectorielle .....                  | 31 |
| 2.1.2 | Des réactions à court terme révélant les défaillances de la planification .....     | 34 |
| 2.2   | Des solutions palliatives pour recréer collaboration et planification .....         | 37 |
| 2.2.1 | Une agilité organisationnelle et un renfort des structures existantes.....          | 38 |
| 2.2.2 | Le retour de la planification multisectorielle.....                                 | 41 |
| 2.3   | Des limites à cette « agilité sans épaisseur »                                      | 43 |
| 2.3.1 | Une inflation organisationnelle source de confusion                                 | 44 |
| 2.3.2 | Des mesures très conjoncturelles souvent déployées par des extérieurs .....         | 48 |
| 3     | Des propositions pour développer une culture interministérielle d'anticipation..... | 51 |
| 3.1   | L'expérience des Armées en matière de planification.....                            | 52 |
| 3.1.1 | Un savoir-être, la collaboration.....   | 52 |
| 3.1.2 | Un savoir-faire, la gestion du temps .....  | 56 |
| 3.2   | Une solution centralisée pour une culture nativement interministérielle.....        | 59 |

|                                |  |    |
|--------------------------------|--|----|
| 3.2.1                          | Une CIC permanente et vraiment interministérielle .....                        | 59 |
| 3.2.2                          | Un soutien des Armées pour la montée en puissance <sup>62</sup>                |    |
| 3.3                            | Une solution décentralisée d'acculturation des Ministères.....                 | 64 |
| 3.3.1                          | Un réseau d'échanges renforcés entre Ministères.....                           | 65 |
| 3.3.2                          | Une professionnalisation du soutien des militaires au sein des Ministères..... | 67 |
| CONCLUSION .....               |  | 71 |
| Bibliographie et sources ..... |  | 75 |
| Annexe 1.....                  |  | 84 |