

PNRS

Portail National des Ressources et des Savoirs

Publié sur : Plateforme Gestion et Techniques Opérationnelles

Ressource : Article

Auteur : Lieutenant-colonel Raymond GUIDAT

Chef d'État-Major Interministériel de Zone Adjoint

Formateur en Gestion Opérationnelle de Commandement à l'ENSOSP

✉ raymond.guidat@interieur.gouv.fr

Date : 17/12/2014

Titre : De l'intérêt de la planification

Depuis près de vingt ans, les sapeurs-pompiers font valoir leur savoir-faire en matière de gestion tactique, c'est-à-dire de mise en œuvre de moyens lors d'une opération, auprès des autorités et des autres services participant à la protection et à la sauvegarde des personnes, des biens et de l'environnement. En revanche, la profession et plus généralement les services et opérateurs participant à la protection générale des populations ne disposent pas aujourd'hui, d'une méthode de planification opérationnelle commune. Or, il s'agit bien là d'un enjeu important, comme le souligne Patrick LAGADEC dans "Les systèmes complexes face aux crises : des mutations à engager" [0] : « On dispose d'outils pour la réponse tactique à l'accident ; on manque des cultures appropriées pour faire face à la crise. Là où on pense « réflexe technique », il faut être en mesure de mettre en ligne des visions du monde renouvelées, une culture commune appropriée, des capacités d'action en équipe et plus encore en réseaux - largement ouverts à l'extérieur. ». Après un rapide rappel des notions relatives à la sociologie des organisations, au facteur humain au travail, à la complexité et au processus d'élaboration d'une action concrète locale, le présent article s'attachera à montrer l'intérêt de partager un processus commun d'analyse d'une situation et de conception d'une action par la présentation succincte d'une méthode de planification opérationnelle. Il sera suivi par d'autres écrits qui dévoileront plus en détails les différentes phases de la méthode.

Quelques notions préalables et nécessaires

Qu'est-ce qu'une organisation ?

Dans le cadre de la gestion d'un événement majeur, c'est une organisation globale qui tend à se mettre en place autour d'une autorité telle le maire ou le préfet. Elle a comme finalité le rétablissement du bon ordre, de la sûreté, de la sécurité et de la salubrité publique, tels que définis par le Code général des collectivités territoriales[1]. L'organisation est alors à comprendre comme une association d'individus qui pose les rapports de pouvoir[2], construite pour structurer les coopérations et induisant par là-même une répartition des rôles de chacun des acteurs, un système de communication et une hiérarchie. Cette organisation constitue donc un système, c'est-à-dire un ensemble d'éléments interdépendants, liés par des relations. Si l'une vient à être modifiée, les autres le sont également et par conséquent, c'est tout l'ensemble qui est transformé. Pour cela, il est nécessaire de réaliser l'intégration de ses membres. Considérant alors l'environnement auquel ils sont confrontés, ils pourront prendre une décision ou faire le choix de l'action la plus satisfaisante, pour atteindre, avec les moyens dont ils disposent, le but fixé[3].

Les jeux de pouvoir créateurs de règles

Or, dans toute organisation et comme le développent, entre autres, Michel CROZIER et Erhard FRIEDBERG avec la théorie de l'« analyse stratégique », chaque agent a sa stratégie personnelle. Il joue son propre jeu au sein du système d'actions dont il fait partie et cherche ainsi à développer son pouvoir et l'étendue de la zone placée sous sa responsabilité[4]. Mais le pouvoir est également créateur de règles. Il permet de stabiliser les interactions qui résultent de toute action collective, soumise à une marge d'incertitudes et donc de décision à prendre.

De la nécessité d'introduire la coopération pour construire normes, règles et valeurs

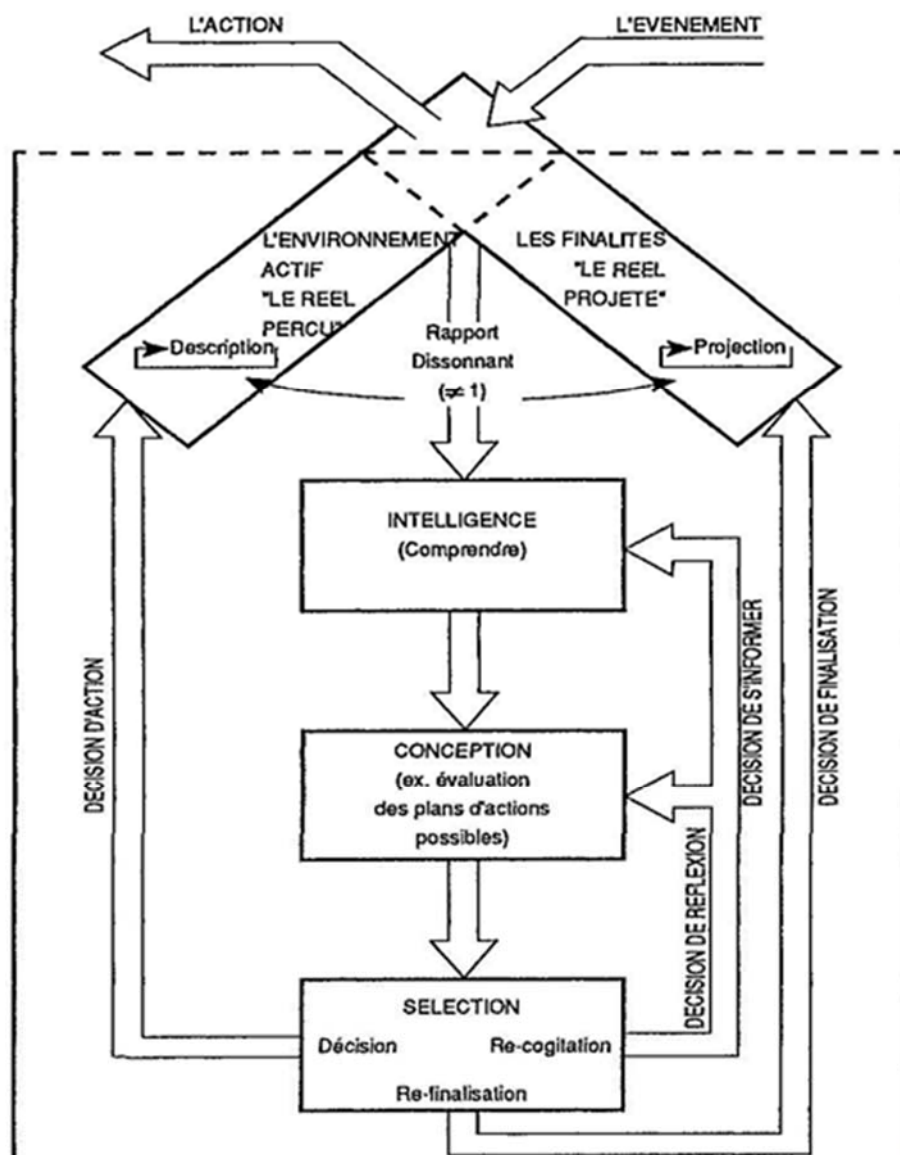
Plus récemment, les spécialistes de la sécurité des personnes et de la sûreté des installations ont défini la notion de facteur humain[5]. Ils précisent que l'action collective, traduite par l'introduction des chaînons intermédiaires de la délibération collective, de la confrontation des opinions et de l'espace de discussion, induit la coopération et permet la construction de normes, règles et valeurs, sans lesquelles il n'y a pas de travail dans nos sociétés modernes.

De l'intérêt de modéliser un système complexe

Enfin, tout système, constitué d'un grand nombre d'entités en interaction, est qualifié de complexe. Or, il s'agit bien là de la caractéristique principale des événements majeurs pour lesquels les autorités et l'ensemble des services et opérateurs y concourant, ont à se préparer à faire face. Cette complexité est générée d'une part, par l'environnement et les conséquences de l'événement sur la vie collective, engendrées par effets dominos et d'autre part, par la multiplicité des acteurs interagissant et constituant l'organisation des pouvoirs publics de gestion de crise. Pour illustrer ce point, Patrick LAGADEC[6] reprend l'exemple d'un incendie survenu dans un gigantesque dépôt de pneus au Canada qui mobilisa plus de 60 organismes. Plus près de nous, le naufrage de l'« ERIKA » et les tempêtes de 1999, Klaus ou encore Xynthia, nous rappellent et illustrent également la complexité de l'organisation qu'il a fallu mettre en place avec l'intégration de nombreux services à la conduite de la réponse. Il devient alors nécessaire pour l'organisation, comme le prescrit le sociologue Jean-Louis LE MOIGNE[7], de comprendre et donc de donner du sens à un système complexe en le modélisant. Pour cela, se met en place une organisation dite active, qui s'auto-organise et qui est dépendante et solidaire de l'environnement. Celle-ci, par l'intermédiaire d'un système de traitement de l'information, va permettre la mise en œuvre d'un processus de décision (modèle canonique de la décision) qui se compose d'un système :

- d'intelligence pour comprendre ou formuler le problème ;
- de conception pour résoudre le problème et évaluer les solutions alternatives ;
- de sélection pour comparer les évaluations des plans d'action, qui s'exerce par une délibération et peut prendre les formes suivantes :
 - une décision d'action est arrêtée. La solution retenue sera qualifiée de satisfaisante et non d'optimale car elle permet effectivement de répondre à tous les critères et ainsi d'atteindre les finalités
 - il faut reconcevoir ou s'informer. En effet, soit aucune des solutions élaborées ne s'avère satisfaisante, soit le système a évolué ou n'a pas été compris et il est nécessaire de le reformuler ;
 - il est nécessaire de reposer les finalités ou les projets parce que le processus n'a pas abouti à une décision tenue pour satisfaisante.

Ce que décrit le schéma suivant :



Dans le contexte de l'action publique

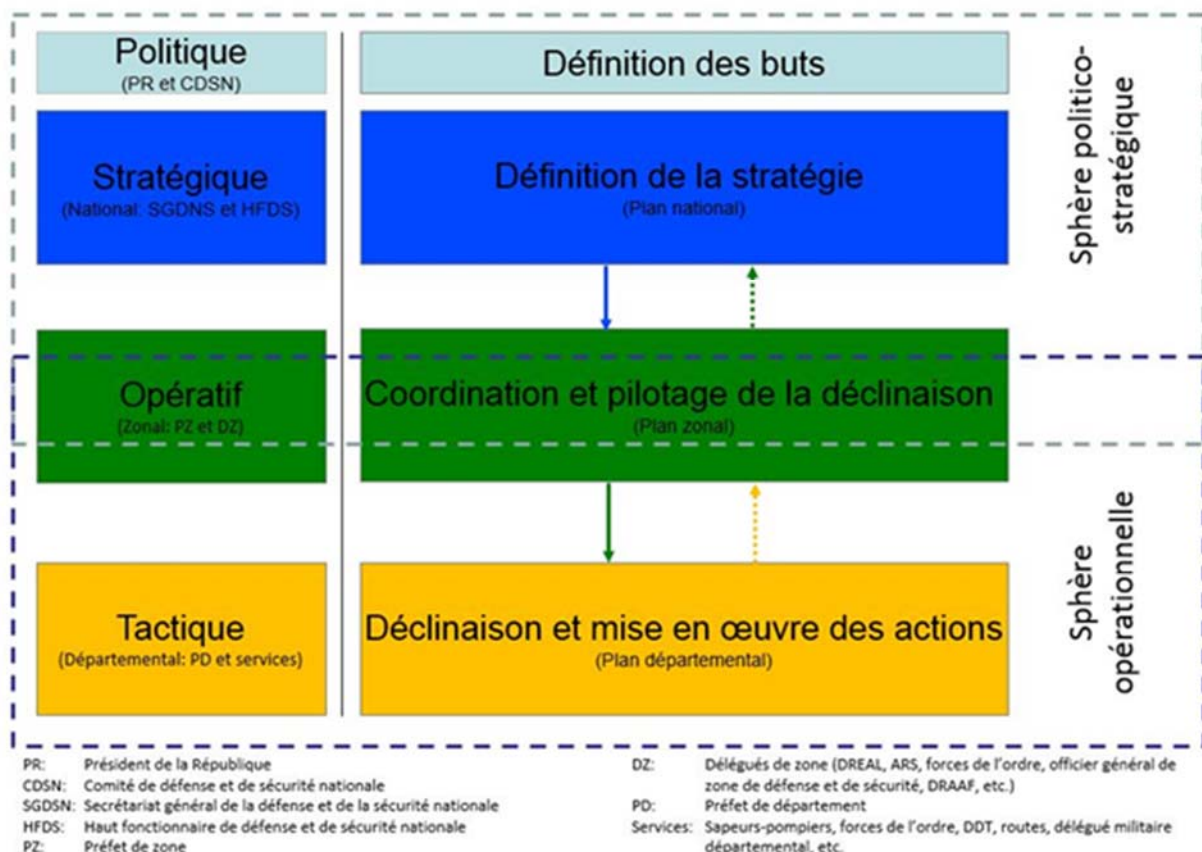
Placer dans le contexte de l'action publique, le processus d'élaboration d'une action concrète locale, dès lors qu'une vision globale a été arrêtée et qu'une décision d'agir a été prise, se subdivise en quatre niveaux[9]. Le premier correspond à la politique, qui définit les buts à atteindre et le volume des moyens à y consacrer. Vient ensuite la stratégie, qui considère une situation dans toutes ses dimensions en fixant les grands objectifs permettant d'atteindre les buts définis. Le troisième niveau relève de la coordination des opérations, autrement appelé par les militaires « opératique » ou niveau opératif. À l'appui de la stratégie, il s'attache à une seule dimension, celle de la mise en œuvre des actions en coordonnant l'ensemble des acteurs y concourant. Enfin, nous trouvons la tactique, qui correspond au niveau d'exécution des actions par les différentes composantes.

Par analogie, les buts de notre organisation de défense et de sécurité nationale sont fixés par le niveau politique, organisé autour du Président de la République et du Conseil de Défense et de Sécurité Nationale. La stratégie est définie par le Secrétariat Général de la Défense et de

la Sécurité Nationale (SGDSN), service rattaché au Premier Ministre, qui s'appuie également sur le réseau des Hauts Fonctionnaires de Défense et de Sécurité (HFDS) de l'ensemble des ministères et plus particulièrement sur celui du Ministère de l'Intérieur. En effet, ce dernier est en règle générale, et sauf décision contraire du Premier ministre, chargé de l'élaboration et de la conduite de la réponse de l'État face à un événement de sécurité nationale. Sous l'égide du SGDSN, les HFDS sont chargés d'adapter la stratégie de défense et de sécurité nationale au sein de leur ministère. Il revient ensuite aux préfets de zone de défense et de sécurité de coordonner et piloter l'action des préfets de département, en déclinant les objectifs stratégiques en objectifs opérationnels.

Ainsi, si les deux premiers niveaux constituent la sphère politico-stratégique garant d'une vision globale, les deux derniers appartiennent à la sphère opérationnelle de coordination et de mise en œuvre. Néanmoins, ces notions de sphères et de niveaux sont intimement liées. C'est notamment au niveau opératif que s'entrelacent les sphères politico-stratégique et opérationnelle. De plus, les frontières entre chaque niveau ne sont pas forcément marquées. Ce qui peut permettre dans certains cas et pour prendre l'exemple d'un risque aux conséquences très locales, de fusionner les niveaux opératif et tactique en une seule planification dans les mains du préfet de département, étant entendu que les buts politiques de rétablissement de l'ordre public susvisés et les objectifs stratégiques fixés par le dispositif ORSEC en ce qui concerne la réponse de sécurité civile, soient respectés.

Le schéma ci-dessous résume les interrelations entre les sphères et niveaux permettant la mise en œuvre d'actions concrètes, dès lors que les finalités de l'action publique ont été fixées :



Ainsi, et pour en venir au sujet principal de cet article où planifier, c'est définir l'enchaînement dans le temps et dans l'espace des effets nécessaires à l'atteinte des objectifs fixés par et pour une organisation, la connaissance d'une méthode de planification qui, tout en répondant aux critères du paradigme de la complexité et aux notions d'organisation et de facteur humain, permet, par le respect d'un processus de réflexion logique et partagé, de fédérer l'ensemble des acteurs autour d'un état final recherché, d'élaborer une manœuvre commune et de concevoir les instructions partagées nécessaires à sa réussite.

Une méthode, mais avant tout un processus de réflexion

Plusieurs méthodes existent et il est possible de citer, notamment en remontant dans le temps, celle de l'Hexamètre d'HERMAGORAS (1^{er} siècle avant JC), qui cherchait à répondre à sept questions pour analyser les circonstances d'un problème (Qui ? Quoi ? Où ? Avec quels moyens ? Pourquoi ? Comment ? Quand ?) ou, plus proche de nous, la méthode anglo-saxonne du « 5W1H » (Who ? What ? Where ? When ? Why ? et How ?), voire la SWOT[10], même si celle-ci a vocation à être un outil plus orienté vers l'analyse stratégique, plutôt qu'opérationnelle. La méthode décrite ci-après, en s'articulant autour de six phases distinctes et logiques, constitue avant tout un cadre de réflexion. Celui-ci va permettre de connaître et comprendre, synthétiser et globaliser, anticiper et décider, coopérer et coordonner, pour analyser le contexte, élaborer une conception opérationnelle, puis un mode d'action, pour enfin décider et conduire la réponse. Il s'agit donc bien de savoir pour agir.

La phase 1 initialise le processus par la mise en place d'un groupe pluridisciplinaire de planification. Cette équipe aura la responsabilité de conduire la planification au profit de l'autorité en charge de la réponse opérationnelle. Elle regroupera les diverses composantes ou services qui sont intéressés par la crise potentielle ou en cours de développement. Elle vise, par l'acquisition des connaissances nécessaires, à comprendre la situation. Elle est généralement initiée par le niveau stratégique, tel le SGDSN pour les plans gouvernementaux[11]. Il y propose éventuellement différentes options. Mais, elle peut être également lancée par des initiatives de niveaux inférieurs (opératif ou tactique), comme le préfet de zone de défense ou de sécurité ou le préfet de département, notamment en ce qui concerne des risques aux conséquences locales.

La phase 2 consiste à l'analyse précise de la situation et si tel est le cas, à l'étude des directives émises par l'échelon supérieur. En fixant précisément l'environnement et en identifiant les acteurs clefs, elle permet d'apprécier et d'évaluer la situation et de répondre à l'interrogation « de quoi s'agit-il ? » ou « que nous demande-t-on ? ». Elle identifie ou vérifie, par la confrontation des directives supérieures aux réalités du terrain, un état final recherché, c'est-à-dire la situation souhaitée à l'issue de l'opération ainsi que la mission à remplir pour atteindre ce dernier. À l'issue, cette analyse critique est communiquée si nécessaire, à l'autorité supérieure. Sa transmission aux services opérationnels concourants permet à leur tour d'engager leurs travaux préliminaires.

La phase 3 vise à fixer l'orientation que souhaite donner l'autorité chargée de planifier. Elle se traduit tout d'abord, par la définition d'une conception opérationnelle. Celle-ci correspond à l'enchaînement et la combinaison logique des différents effets utiles et nécessaires, orientés vers les objectifs et, *in fine*, la réalisation de l'état final recherché. Par l'analyse de la mission qui répond aux « pourquoi ? quoi ? qui ? où ? quand ? », par l'étude des motivations et des

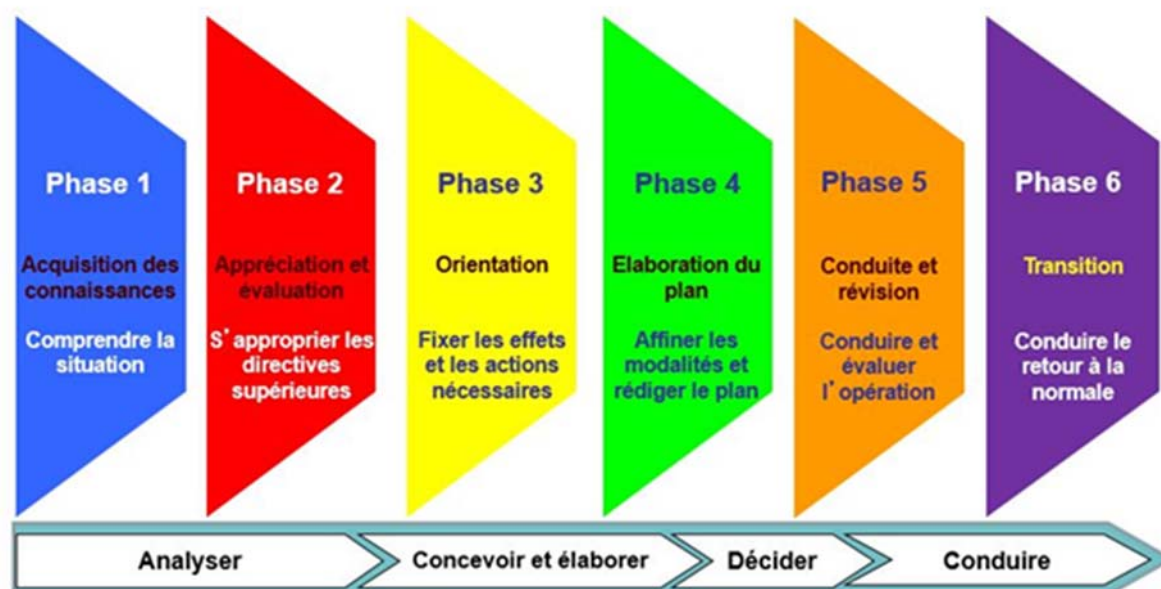
interactions entre acteurs et par la définition des présuppositions ou hypothèses de planification[12], elle répond à « quoi faire pour remplir la mission ? ». Elle est l'expression personnelle dont l'autorité perçoit la mission et lui permet d'affirmer son intention initiale. Celle-ci validée, le groupe de planification peut ensuite se concentrer sur le « comment remplir la mission ? ». En recherchant les modalités pratiques de mise en œuvre de l'intention, il élabore des modes d'action[13], c'est-à-dire des options qui permettront d'accomplir la mission. Après avoir vérifié leur pertinence et l'adaptation au problème opérationnel posé, il les confronte aux modes d'actions qui vont s'opposer à notre action[14] et, enfin, les compare entre eux afin d'identifier celui ou ceux qui présentent la plus forte probabilité de succès, avec un niveau de risques acceptable. C'est alors à l'autorité d'arrêter son choix du mode d'action qu'elle juge le plus approprié pour faire face à l'événement potentiel ou en cours. Par là-même, elle fixe définitivement son intention. Bien évidemment, le dialogue itératif avec les échelons supérieur et inférieur est maintenu à l'issue de chacune des étapes décrites. Il leur permet d'enrichir leurs travaux et de garantir la cohérence d'ensemble.

La phase 4 ou d'élaboration du plan d'opération se décompose également en deux intervalles. Le premier consiste en l'élaboration du concept d'opération. Il s'agit d'affiner le mode d'action validé et particulièrement toutes les activités liées à sa mise en œuvre, mais également de préciser les éléments de conduite de l'opération permettant la planification détaillée des services concourants. Les échanges permanents avec les échelons supérieur et inférieur assurent la cohésion du concept d'opération. Sa validation par l'autorité en charge de la planification va permettre, en seconde étape, de rédiger le plan d'opération. Le corps du plan d'opération reprend en principe celui du concept, amendé le cas échéant à la suite d'évolutions de la situation ou des commentaires du niveau supérieur. De plus, la collaboration avec les services concourants est essentielle afin de s'assurer que les activités de chacun soient réalisables, synchronisées et coordonnées. Le plan d'opération peut alors être arrêté et diffusé.

La phase 5 dite de conduite et de révision du plan consiste en l'exécution du plan approuvé précédemment. Néanmoins et au-delà du plan, la réalité doit être prise en compte et cela d'autant plus que l'étude de planification aura été menée bien en amont ou « à froid ». En effet, des informations nouvelles peuvent remettre en cause l'analyse générale et justifier une vérification des conclusions et la validité globale de la planification. Ceci étant, la phase de conduite se concentre sur l'atteinte des effets et sur leur contribution à celle des objectifs et cela pour chacun des trois échelons, national (stratégique), zonal (opératif) et départemental (tactique). Il s'agit d'évaluer, c'est-à-dire de mesurer les résultats obtenus par les différentes actions menées. Ceux-ci, confrontés à l'évaluation de la situation, peuvent éventuellement amener l'autorité et son groupe de planification à modifier le plan initial. Sous la pression d'un changement soudain de la situation opérationnelle ou selon les résultats de l'évaluation des actions, c'est alors toute la phase d'orientation qui pourrait être amenée à être réorientée.

La phase 6 consiste à préparer et coordonner, avec l'ensemble des acteurs concernés, le retour à la normale. Il est essentiel que cette phase soit préparée en amont de sa mise en œuvre et soit donc intégrée dès le début des travaux de planification. Elle doit apparaître clairement dans la conception opérationnelle.

Le schéma ci-après synthétise le processus de réflexion à suivre pour analyser, concevoir et élaborer, décider et *in fine*, conduire l'action :



Pour conclure, l'intérêt de mettre en œuvre la présente méthode de planification, répondant aux notions de complexité, d'organisation et de facteur humain, vise à renforcer les compétences et la pratique des officiers de sapeurs-pompiers en la matière, dans le cadre de la politique de sécurité nationale et notamment de sécurité civile. Il s'agit donc de faire des officiers de sapeurs-pompiers des référents, leur permettant de fédérer tous les acteurs concourant à la sécurité civile autour d'un processus qui permet de s'approprier une problématique et de construire ensemble la réponse opérationnelle la plus appropriée. Mais au-delà de cette vision purement opérationnelle, la planification est également un acte de management et constitue une de ces activités essentielles^[15]. En fixant le cap et les objectifs à atteindre, elle permet à l'organisation de prendre forme et vie. Ainsi, l'intégration de cette méthode au management d'un SDIS, mais avant toute chose, son acculturation par les officiers de sapeurs-pompiers, véritables cadres et managers de ce dernier, est un gage de mise en œuvre de la politique départementale d'incendie et de secours. En effet, elle peut permettre de garantir sa cohérence d'ensemble depuis sa définition par le conseil d'administration (niveau politique), appuyé du DDSIS, de son adjoint et de son état-major de groupements de services (niveau stratégique), jusqu'aux niveaux d'exécution que sont les centres d'incendie et de secours (niveau tactique) et en passant par les groupements territoriaux en charge de la coordination (niveau opératif).

^[0] *Revue de l'Autorité de Sûreté Nucléaire*, décembre 1995, n°108, p.53-54

^[1] Cf. articles L2212-1 et suivants et L2215-1 et suivants du CGCT

^[2] FOUENARD Stéphane, "*Sociologie des organisations*" (article Internet)

^[3] D'après l'article sur *la théorie des organisations* de l'Encyclopédie Universalis

- [4] D'après l'article sur *la théorie des organisations* de l'Encyclopédie Universalis
- [5] DEJOURS Christophe, *Le facteur humain*, 4ème édition, PUF, 2005 (Que sais-je ?)
- [6] LAGADEC Patrick, *La gestion des crises : outils de réflexion à l'usage des décideurs*. Paris : EDISCIENCE international, 1992
- [7] LE MOIGNE Jean-Louis, *La modélisation des systèmes complexes*. Paris : DUNOD, 1990
- [8] LE MOIGNE Jean-Louis, Le Modèle canonique du processus de décision-résolution organisationnelle à partir de H.A. SIMON. *La modélisation des systèmes complexes*, Paris : DUNOD, 1990, p.131
- [9] CLAUSEWITZ Carl von. De la guerre. PERRIN, 1999. *CLAUSEWITZ Carl von. La théorie du combat*. Paris : Economica, 1998. COUTEAU-BÉGARIE Hervé., *Traité de stratégie*, 2^{ème} édition, Economica, 1999
- [10] SWOT pour : Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats ou en français : Forces, Faiblesse, Opportunités, Menaces
- [11] Exemples des plans « Pandémie grippale », « NRBC », « Accident nucléaire majeur », etc.
- [12] Éléments tangibles justifiant la validité du plan
- [13] Dénommés « modes d'action amis » ou « MA »
- [14] Dénommés « modes d'action opposés » ou « MO »
- [15] THIETART Raymond-Alain. *Le management*. 13^{ème} édition. Paris : PUF, 2012 (Que sais-je ?) p.8