

Mobilisation de la ressource du bâtiment et des travaux publics en période de crise

CONSEIL GENERAL DES PONTS ET CHAUSSEES

Rapport n° 2003-0111-01

**MOBILISATION DE LA RESSOURCE DU BATIMENT ET
DES TRAVAUX PUBLICS EN PERIODE DE CRISE**

Rapport de

Gérard SYLVESTRE
Inspecteur général de l'équipement

et

André BERNARD
Ingénieur général des ponts et chaussées

Collégialement avec les membres du collège
"Transports terrestres-défense-sécurité civile"

Destinataires

Le Directeur des affaires économiques et internationales
Le Haut fonctionnaire de défense

note à l'attention de

ministère
de l'Équipement
des Transports
de l'Aménagement
du territoire
du Tourisme
et de la Mer

Monsieur le Directeur des affaires économiques
et internationales

Monsieur le Haut-Fonctionnaire de défense



conseil général
des Ponts
et Chaussées

Le Vice-Président

La Défense, le 19 JUIL. 2004

Rapport n° 2003-0111-01

Par note du 8 avril 2003, vous avez demandé au Conseil général des ponts et chaussées de diligenter une **mission de réflexion et de proposition en vue d'améliorer l'utilisation de la ressource du bâtiment et des travaux publics en période de crise.**

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport établi par le collège "Transports terrestres, défense, sécurité civile" et plus particulièrement par MM. Gérard SYLVESTRE, inspecteur général de l'équipement et André BERNARD, ingénieur général des ponts et chaussées.

Vous noterez qu'au moment de la commande, la réforme du Ministère et de ses Services extérieurs, n'était pas engagée comme elle peut l'être aujourd'hui. Le rapport tient compte de cette évolution.

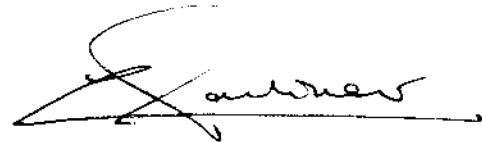
A ce titre, les rapporteurs ont dû adapter leurs conclusions comme vous-même avez fait évoluer vos propres approches en fonction des changements en cours, à l'occasion de vos échanges avec eux.

Le rapport préconise, in fine, le maintien d'un recensement sérieux des moyens du BTP, considérant que l'Etat ne peut confier à des tiers la responsabilité de leur connaissance dans la mesure où, en tout état de cause, il apparaît comme le garant, aux yeux des citoyens, de la mise en œuvre de l'essentiel des actions visant à remédier aux conséquences lourdes des catastrophes naturelles ou accidentelles.

Il n'en propose pas moins une amélioration du pilotage national, une révision vers plus de performance de l'outil PARADE dont l'utilité est soulignée, enfin d'examiner la possibilité de confier aux DRE un rôle plus développé vis à vis des organisations professionnelles en préservant la capacité des DDE à bien connaître le tissu des entreprises locales, les préfets trouvant, pour la majorité des crises, les moyens nécessaires sur place par l'intermédiaire des directions départementales.

En même temps, il me paraît important de souligner l'intérêt qu'il y a à poursuivre la réflexion engagée de manière à accompagner les DDE dans leur repositionnement auprès des préfets -directeurs de crise- en situation de crise ou de défense. La connaissance de la ressource et des modalités de sa mobilisation est en effet une valeur ajoutée que se doivent d'apporter les services du METATTM.

Ce rapport me paraît communicable aux termes de la loi n°78-753 du 17 juillet 1978 modifiée, sauf objection de votre part, dans un délai de deux mois.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Claude Martinand', written over a horizontal line.

Claude MARTINAND

Diffusion du rapport n° 2003-0111-01

- le vice-président du CGPC 1 ex
- la présidente et les présidents de section du CGPC 6 ex
- les secrétaires de section du CGPC 6 ex
- le coordonnateur du collège « Transports terrestres-défense-sécurité civile » 1 ex
- les membres du collège « Transports terrestres-défense-sécurité civile » 16 ex

- archives CGPC 1 ex

SOMMAIRE

1. La commande.....	3
2. La méthode mise en œuvre pour la conduite de la mission.....	4
3. Synthèse de l'enquête auprès des services et des propositions des MIGT.....	5
4. Les conséquences de la décentralisation.....	12
5. En Conclusion.....	14
Annexe 1	19
Annexe 2	22
Annexe 3	32

MOBILISATION DE LA RESSOURCE DU BATIMENT ET DES TRAVAUX PUBLICS EN PERIODE DE CRISE

1. LA COMMANDE

Le Haut fonctionnaire de défense, Commissaire général aux transports, et le Directeur des affaires économiques et internationales, Commissaire aux entreprises de travaux publics et de bâtiment, ont confié au Conseil général des ponts et chaussées par note du 8 avril 2003 une mission de réflexion et de proposition en vue d'améliorer l'utilisation de la ressource du bâtiment et des travaux publics en période de crise.

En effet, si les services ont démontré à l'occasion d'événements récents leur aptitude à répondre de façon pertinente à des crises de durée relativement limitée, il n'est pas certain qu'ils seraient en mesure de réagir de manière aussi appropriée en cas de crises comportant une phase de sauvegarde des populations qui durerait plusieurs semaines ou en cas de crises comportant une phase de reconstruction lourde sur un périmètre significatif.

Dans ces deux cas, la mobilisation des ressources des entreprises de travaux publics, de bâtiment et de transport prendrait une importance primordiale.

La mission confiée au CGPC avait donc pour objet de dégager des propositions en vue d'améliorer cette mobilisation quelle que soit l'origine de la crise : catastrophe naturelle ou industrielle, crise sociale, accident de transport ou action terroriste.

Selon les termes de référence de la commande, les propositions devaient porter sur les trois volets suivants :

- les missions et les principes d'organisation d'une DDE, d'une DRE ou d'un service spécialisé pour permettre la mobilisation convenable du secteur du BTP (grandes entreprises, PME, artisans) :
 - en « phase réflexe », donc à tout moment et de façon imprévisible (365 jours par an et 24 h/24),
 - en phase de reconstruction provisoire ou de crise aiguë longue,
 - en phase de reconstruction à caractère définitif ;
 - ainsi que de façon permanente pour préparer la gestion de crise
- les locaux affectés à la gestion de la crise : il était demandé de proposer les grandes lignes de la définition de leur emplacement, de leur dimensionnement et de leur gestion ;
- les modalités de recensement des entreprises de BTP, de transports et de tous autres moyens pertinents pour assurer une meilleure prise en compte des besoins liés aux crises civiles de façon à garantir une réponse opérationnelle en termes de délais d'intervention et de localisation des matériels et des personnels, notamment spécialisés.

2. LA METHODE MISE EN ŒUVRE POUR LA CONDUITE DE LA MISSION

La mission a été confiée au collège « transports terrestres, défense, sécurité civile » et le pilotage en a été assuré par le coordonnateur du collège, Gérard SYLVESTRE.

Un groupe de travail a été mis en place pour définir les modalités de conduite de la mission. Ce groupe associait des membres du collège TTDS et des représentants des services du Haut fonctionnaire de défense et du Commissariat aux entreprises de bâtiment et de travaux publics.

Il a ainsi été décidé de procéder à une enquête auprès des services déconcentrés du ministère (DDE, DRE et services spécialisés : services maritimes, services de navigation, services spéciaux des bases aériennes) afin de recueillir des éléments de diagnostic et de retour d'expérience sur les crises auxquelles ils ont été confrontés ainsi que des éléments permettant d'élaborer et de valider les propositions.

Il s'agissait d'exploiter et de capitaliser les enseignements susceptibles d'être tirés des crises auxquelles les services ont eu à faire face au cours des dernières années et plus précisément, de déterminer, en s'appuyant sur des situations vécues :

- les insuffisances du dispositif actuel de recensement et de mobilisation de la ressource privée et les modifications et compléments qu'il conviendrait d'y apporter,
- les insuffisances de l'organisation et des pratiques actuelles des services, aussi bien pendant la crise qu'en temps normal pour la préparation de celle-ci, et les adaptations qu'il paraît souhaitable d'apporter au dispositif.

Le groupe de travail a élaboré un guide de questionnement afin de recueillir les informations utiles auprès des services. Ce guide a été présenté lors d'une réunion du collège le 24 septembre 2003 et enrichi des suggestions formulées par les membres du collège.

Il est joint en annexe ?

L'enquête auprès des services a été lancée par une note du Président de la 4^{ème} section adressée aux coordonnateurs des MIGT le 18 novembre 2003.

Pour la diffusion de l'enquête et l'exploitation des réponses il a été décidé en effet de faire appel aux MIGT et plus particulièrement aux inspecteurs chargés du domaine TTDS.

Au niveau des MIGT, l'enquête s'est déroulée en deux temps.

Dans un premier temps tous les services ont été invités à répondre au questionnaire, l'attention des directeurs étant appelée sur les questions relatives à certains thèmes d'importance stratégique de façon qu'ils s'impliquent personnellement dans le traitement de ces questions, comme l'impact de la décentralisation ou la recherche de solutions innovantes pour la mobilisation de moyens très spécialisés dont les départements ne disposent pas localement (idée de centre de ressources)

Les réponses aux questionnaires devaient être retournées aux MIGT pour le 10 janvier 2004.

Dans un deuxième temps, après exploitation des réponses au questionnaire, les inspecteurs des MIGT devaient conduire quelques entretiens au sein de services de leur circonscription qui avaient

eu l'occasion d'intervenir lors de crises ayant permis de tirer les enseignements les plus significatifs pour les questions à résoudre, en raison des difficultés rencontrées ou des solutions originales mises en œuvre.

Ces entretiens ont eu lieu dans le courant du mois de février 2004.

Chaque MIGT a adressé au coordonnateur du collège TTDS un rapport présentant le bilan des réponses aux questionnaires, des entretiens complémentaires au sein des services et des préconisations lui paraissant mériter d'être présentées en réponse à la commande.

Une synthèse de ces rapports a été présentée aux membres du collège lors de leur réunion du 24 mars 2004.

Les principaux éléments du diagnostic et des propositions ont été présentés au Haut fonctionnaire de défense et au Directeur des affaires économiques et internationales le 25 mars 2004. A cette occasion ceux-ci ont émis le souhait que la réflexion soit complétée par un volet complémentaire plus ciblé sur les conséquences de la nouvelle étape de décentralisation et que des préconisations plus précises soient formulées sur l'adaptation du dispositif au nouveau contexte dans lequel les services interviendront.

Enfin, la mission a été complétée par un entretien avec le président de la FNTP le 5 avril 2004, comme cela avait été prévu dans la commande initiale.

3. SYNTHÈSE DE L'ENQUÊTE AUPRES DES SERVICES ET DES PROPOSITIONS DES MIGT

1. Les crises auxquelles les services ont été confrontés

Les services étaient tout d'abord invités à indiquer les crises particulières auxquelles ils ont été confrontés et au cours desquelles ils ont rencontré des difficultés liées à ce que la préparation prévue par les textes n'était pas parfaitement adaptée.

On peut constater que la plupart des crises citées ne présentent pas les caractéristiques de durée et d'ampleur visés par la commande du HFD : « *crises comportant une phase de sauvegarde des populations qui durerait plusieurs semaines ou crises comportant une phase de reconstruction lourde sur un périmètre significatif* »

Il s'agit souvent de crises de faible ampleur et de durée relativement limitée mais au cours desquelles les services ont dû assurer des missions, mobiliser des matériels, réaliser ou faire réaliser des prestations qui ne correspondaient pas à ceux pour lesquels ils étaient préparés.

Des crises d'ampleur et de durée significatives soit toutefois citées : tempêtes de décembre 1999, inondations, chutes importantes de neige, séismes, incendies de forêts, explosion AZF, pollutions du littoral...

2. Les difficultés rencontrées

Manque de précision dans la définition des domaines d'intervention

Parmi les difficultés auxquelles ils ont été confrontés, les services évoquent d'abord le manque de précision de la définition de leurs domaines d'intervention : ils sont sollicités pour exécuter des

missions ou fournir des matériels dont ils estiment qu'ils ne relèvent pas de leur compétence mais de celle d'autres services : services de secours, autres administrations (agriculture, DRIRE).

Certains ont également posé la question du fondement et de la nature de leur intervention en cas de crises sociales ; quelle attitude peuvent-ils avoir en cas de refus des agents dans de telles circonstances ?

Le recensement des entreprises

Les services sont sollicités pour fournir toutes sortes de matériels, produits ou équipements dont le recensement n'est pas demandé.

Les entreprises ne sont recensées que dans le département où se trouve leur siège, ce qui prive les autres départements des informations relatives aux agences qui sont implantées sur leur territoire

Le logiciel PARADES n'est exploitable que par des spécialistes, ce qui conduit les services soit à transcrire les données sous fichiers EXCEL soit à faire des éditions papier pour mettre les listes de matériels et d'entreprises à la disposition des cadres de permanence sous une forme que ceux-ci puissent exploiter.

Même pour les agents défense habitués à l'utilisation du logiciel, celui manque de souplesse et d'ergonomie. De plus il ne permet pas d'effectuer le suivi des moyens mis en œuvre et de la ressource demeurant disponible.

La mobilisation des entreprises

Il est généralement difficile de joindre les entreprises ou parfois les représentants de collectivités locales la nuit ou le week-end.

La plupart des services obtiennent cependant communication des coordonnées téléphoniques privées des responsables des entreprises grâce aux bonnes relations qu'ils entretiennent avec le milieu professionnel.

Toutefois on peut craindre que (*se demander si ?*) le caractère de ces relations ne soit en grande partie lié à la position de maître d'ouvrage que les services assument pour les travaux sur le réseau routier national. La disparition de cette relation après la décentralisation entraînera vraisemblablement une évolution qui rendra nettement plus difficile l'obtention des coordonnées téléphoniques privées et donc la mobilisation des moyens en dehors des heures normales de travail.

Les services ne s'adressent pratiquement pas aux délégués du groupement des entreprises pour les aider à trouver les moyens nécessaires et quand ils le font ils constatent que ceux-ci ne sont pas en mesure d'intervenir de façon plus efficace qu'eux mêmes.

La mobilisation de moyens en dehors de la zone de compétence des services est assez peu fréquente. En général elle ne pose pas de problème important mais des difficultés sont parfois signalées : pas de permanence à la DRE de zone, refus d'un préfet de département pour la mobilisation d'autocars au profit du département voisin.

Le règlement financier des interventions

Les problèmes rencontrés quasi systématiquement par les services pour le règlement financier des interventions confiées aux entreprises (délais très longs voire impossibilité de dégager les crédits adéquats) devraient également contribuer à accroître les difficultés pour mobiliser leurs moyens.

Les services sont parfois amenés à négocier des prix avec des entreprises a posteriori pour des prestations directement commandées par les préfetures sans qu'ils en aient été informés. Par ailleurs la rémunération des interventions des parcs pose quasi systématiquement problème et conduit généralement à mettre à la charge du budget des routes nationales des dépenses qui ne lui incombent pas. Après la nouvelle étape de décentralisation en cours de préparation il conviendra que ce problème soit résolu.

Les règles de réquisitions

Les règles de réquisitions sont jugées complexes ou semblent insuffisamment connues par les services qui déplorent l'absence de guide pratique et de documents types leur indiquant précisément la marche à suivre dans les différentes situations rencontrées.

Les règles de prise en charge financière des dépenses engagées par les entreprises devraient également faire l'objet d'une clarification ou tout au moins d'un document de présentation simple et pratique.

L'organisation interministérielle au niveau local

La répartition des rôles entre les services au niveau local est souvent définie de façon trop imprécise ou bien elle n'est pas respectée. Comme nous l'avons déjà indiqué, les services sont très souvent appelés à prendre en charge des missions qui ne leur semblent pas relever de leur domaine de compétence, qui s'agisse de recherche de matériels ou d'exécution de travaux (réalisation de rotoluves, enfouissement de cadavres d'animaux lors de la fièvre aphteuse).

Souvent les mêmes missions sont demandées simultanément à plusieurs services.

Des défauts de coordination sont signalés entre services, entre départements, voire entre zones de défense voisines. De façon générale un déficit de communication est ressenti pendant les crises mais doit vraisemblablement être attribué à un manque de connaissance mutuelle des services. Seuls des contacts fréquents et systématiques en situation normale et lors d'exercices seraient de nature à réduire ces difficultés.

Certains plans d'interventions (fièvre aphteuse) sont jugés inadaptés et devraient être révisés.

Organisation et fonctionnement des services

En cas de crise de durée et d'ampleur significative, les services sont rapidement confrontés à des problèmes de durée du travail et de temps de repos.

Les moyens en personnel disponibles ne permettent pas une intervention prolongée à un rythme intense ; cela est vrai aussi bien pour les cadres (constitution de PC fixes et de PC opérationnels) que pour les personnels d'intervention.

L'organisation de la rotation des équipes dans le cas d'une crise de longue durée conduit à réduire voire à arrêter l'activité normale du service.

De plus l'impossibilité pratique d'indemniser les agents de catégorie A et B participant à la gestion de la crise pour les heures supplémentaires qu'ils sont amenés à effectuer conduit à mettre en place des dispositifs de récupération qui prolongent encore la perturbation du fonctionnement normal du service.

Ces systèmes sont par ailleurs jugés insuffisamment gratifiants et donc peu propices à l'apparition d'un volontariat dans les services.

Problèmes de communication dans les services

Les problèmes signalés sont d'abord matériels.

Lors de la plupart des crises graves, les réseaux de communication publics sont très rapidement saturés (opérateurs de téléphone mobile) ou hors service (téléphone filaire, dans le cas des tempêtes notamment, après la rupture d'alimentation électrique des relais). Le réseau radio des DDE et services spécialisés a constitué dans de nombreux départements le seul recours possible à un certain moment de la crise. La disponibilité de ce réseau était elle-même subordonnée au fonctionnement des groupes électrogènes qui avaient dû suppléer l'alimentation électrique des relais, interrompue par la rupture des lignes. Ce réseau présente par ailleurs des zones d'ombre résiduelles.

La prochaine décentralisation pose la question de son devenir dans la majeure partie du territoire.

Mais les problèmes de communication sont également organisationnels et culturels.

Les services éprouvent généralement de grosses difficultés à obtenir des remontées d'information précises et régulières de leurs échelons locaux qui donnent la priorité à l'action sur la transmission d'information. Dans ces conditions il est difficile pour les PC d'avoir une vue exacte de la situation, de l'ampleur des dommages et des moyens à mettre en œuvre, et de l'avancement des opérations.

3. Les préconisations

A partir des difficultés rencontrées par les services lors des crises spécifiques qu'ils ont signalées, des solutions qu'ils ont mises en œuvre à ces occasions, des avis qu'ils ont émis sur les mesures que nous leur avons suggérées et des préconisations qu'ils ont eux-mêmes formulées, il est possible de présenter les propositions suivantes.

Définir de façon plus claire et plus précise les missions des services

Il convient de rappeler ici que l'enquête a été effectuée à un moment où les orientations relatives à l'organisation des futurs services chargés de la gestion du réseau des routes nationales après la

nouvelle étape de décentralisation n'étaient pas encore intégrées par les services et qu'en majorité les DDE raisonnaient encore comme si elles allaient continuer à disposer de personnels d'exploitation susceptibles d'exercer des missions d'intervention.

Dans la nouvelle configuration désormais envisagée, à savoir sans missions et moyens d'entretien et d'exploitation dans les DDE (sous réserve des orientations restant à définir en ce qui concerne les parcs), cette clarification des missions se limite, pour ce qui concerne les DDE, aux missions d'ingénierie de crise : préparation et aide à la gestion.

La question des missions d'intervention par du personnel d'exploitation ne se posera désormais que pour les services de gestion de la route, qu'ils soient de taille régionale ou interrégionale suivant les deux scénarios présentés par le directeur des routes.

L'intervention de ces services semblerait devoir être limitée au réseau routier national non concédé, tout au moins en cas de crise non exceptionnelle. En cas d'intervention sur d'autres réseaux ou pour des missions autres que le maintien de la viabilité, les principes de la LOLF devraient en tout état de cause entraîner une prise en charge financière sur un budget autre que le budget routier RN.

Le recensement de la ressource du BTP

Il convient là aussi de clarifier les domaines dont les services du ministère sont responsables afin de lever les ambiguïtés qui ont été signalées.

Nous indiquons toutefois au préalable qu'il ne nous paraît pas envisageable d'arrêter tout recensement et de s'en remettre exclusivement à un représentant local de la profession qui serait chargé de trouver les moyens ou les prestataires nécessaires.

Cette hypothèse a été suggérée par la FNTP, qui met en doute l'efficacité du dispositif actuel de recensement et de localisation des moyens et qui préconise une formule reposant sur la constitution d'un réseau de relations et sur la réactivité de la profession.

Il nous paraît hautement improbable qu'une telle formule puisse assurer une fiabilité 24 heures sur 24 et 365 jours par an et permette de répondre à tous les besoins, compte tenu notamment de leur extrême diversité.

De plus la poursuite du recensement permettra de garder les contacts avec les entreprises lors des visites annuelles, ce qui paraît être un élément encore plus important avec la nouvelle décentralisation et la fin des relations clients fournisseurs au niveau des DDE.

Pour revenir aux domaines de compétence assignés aux services, il pourrait éventuellement être décidé qu'ils sont chargés de la recherche de tous types de matériels ou bien de tous types de matériels à l'exception d'une liste déterminée de catégories.

Dans tous les cas, il convient de revoir la liste des catégories de matériels à recenser en la complétant au minimum par toutes celles que les services ont déjà été amenés à rechercher.

Au-delà des matériels, il convient d'établir une liste de professions dont le recensement n'est pas demandé aujourd'hui mais dont l'intervention s'avère souvent nécessaire lors de différents types de crise :

- bureaux d'études et experts (domaines cités par les services : séismologie, géologie, stabilité d'ouvrages et de bâtiments, hydrologie, pollution de l'air, pollution des sols, techniques de dépollution...),
- loueurs de matériel et fournisseurs de petit matériel,
- entreprises de second œuvre en bâtiment,
- entreprises de travaux acrobatiques...

Concernant les modalités de recensement et d'accès aux bases de données, les propositions suivantes peuvent être formulées :

- il ne faut pas se limiter aux entreprises dont le siège social se trouve dans le département, il faut aussi recenser les agences d'entreprise ayant leur siège dans un autre département
- il n'est pas réaliste de vouloir connaître la localisation des matériels recensés et suivre leurs mouvements en fonction des chantiers
- un nouveau logiciel pour la gestion des matériels recensés devra être développé afin de répondre aux objectifs suivants :
 - Ø ergonomie et convivialité permettant une utilisation par des personnels non spécialistes n'ayant bénéficié que d'une formation minimale,
 - Ø possibilité d'enregistrer de nouvelles catégories de matériels à l'initiative des utilisateurs,
 - Ø possibilités de recherche en fonction de plusieurs critères (catégorie, capacité, localisation...),
 - Ø possibilité de consulter la base de données agrégée au niveau zonal ainsi que les bases des départements voisins quand ils n'appartiennent pas à la même zone,
- constitution d'une base de données nationale dans laquelle on recenserait les matériels très spécifiques ainsi que les bureaux d'études et experts à compétence très pointue
- possibilité de consultation des bases de données PARADES par Intranet ou Internet

La mobilisation des entreprises

La question de l'obtention par les services de coordonnées des responsables d'entreprises qui permettent de les joindre en toutes circonstances (24 heures sur 24 y compris week-ends) doit être résolue. Pour l'instant la situation dépend de la qualité des relations entre les agents défense des DDE et les entreprises. Une telle fragilité ne paraît pas admissible d'autant que les services ne disposeront plus d'aucun moyen propre d'intervention après la décentralisation et que la mobilisation des moyens routiers des départements n'est pas assurée : pas d'astreinte systématique des personnels et aucune disposition législative ou réglementaire permettant au préfet de faire appel à ces moyens si le département ne le souhaite pas.

Pour garantir la possibilité de recourir aux moyens recensés au niveau zonal ou par d'autres départements, il paraît souhaitable d'instaurer un dispositif d'astreinte ou de permanence téléphonique par des membres des équipes défense des DRE de zone. La mise à disposition d'un téléphone portable est déjà pratiquée dans certaines DRE. Elle peut constituer une solution à généraliser.

Les règles de réquisition des entreprises doivent être clarifiées et des documents fournissant un mode d'emploi simple des différentes modalités et contenant des formulaires types doivent être diffusés aux services accompagnés de séances de formation à l'occasion par exemple des contacts entre les ASD et les équipes défense de leur zone.

Un tel document semble exister en effet mais des services nous ont pourtant fait part des difficultés qu'ils rencontrent.

Le règlement financier des interventions

Les difficultés rencontrées pour le règlement financier des entreprises sont dénoncées de façon quasi unanime par les services. Si des prestations demeurent impayées définitivement ou pendant un laps de temps prolongé, les entreprises victimes de cette carence de l'Etat ne répondront pas aux sollicitations suivantes.

Les difficultés du même ordre pour les interventions des parcs conduiront aussi à des situations délicates avec les départements.

Il convient impérativement de remédier à cette situation fâcheuse en précisant les règles de prise en charge et en faisant en sorte qu'elles soient connues des différents intervenants : si une prestation commandée par un préfet au bénéfice d'une commune doit être prise en charge par celle-ci, elle doit en être informée dès que la commande est passée.

De plus, il faut que les modalités de calcul de l'indemnisation soient définies dès la commande et ne pas attendre de recevoir la demande d'indemnisation ou la facture pour en contester le montant s'il apparaît trop élevé.

L'organisation et le fonctionnement des services

L'existence d'une permanence de décision et d'équipes d'astreinte au sein du personnel d'exploitation permet généralement de mobiliser les premiers moyens de gestion et d'intervention dans les DDE actuelles. La situation est plus difficile pendant les périodes où il n'y a pas d'astreinte (hors période hivernale) ou dans les services qui n'ont pas mis en place d'équipes d'intervention toute l'année.

Pour des interventions prolongées sur des territoires importants ou avec des rythmes intenses, les moyens des services ne sont pas suffisants, sauf à réduire considérablement le niveau de l'activité courante de la DDE.

De plus des risques sont parfois pris par rapport à la sécurité des agents en ne respectant pas les durées maximales de travail et les temps de repos.

Il convient de prévoir la possibilité de rémunérer les interventions des agents de catégories A et B en dehors de l'horaire normal de travail pour éviter leur démotivation et l'impact trop important des récupérations sur le retard subi par la production normale du service.

Pour pouvoir organiser la rotation des équipes sur l'effectif le plus important possible il est nécessaire de former suffisamment d'agents à la gestion de crise et notamment les cadres récemment arrivés dans un département pour qu'ils en assimilent rapidement la géographie et le fonctionnement du service.

Les questions de communication

En ce qui concerne l'aspect matériel, on peut reprendre ici les recommandations qui avaient été formulées dans le cadre du retour d'expérience des tempêtes de la fin de l'année 1999 tout en soulignant que la pertinence de ces recommandations sera réduite par la réorganisation des DDE.

a) Mettre en place un réseau de communication sécurisé reliant tous les intervenants et exploité de façon professionnelle :

- Compléter la couverture radio des départements (relais supplémentaires) et l'équipement en postes fixes (subdivisions et centres, local de la cellule de crise, poste pour le COD)
- Sécuriser les relais, postes fixes et autocommutateurs vis à vis des coupures d'électricité en les équipant de batteries et groupes électrogènes
- Pendant la crise, organiser une permanence en subdivision pour l'activation de la base radio
- Jouer sur la redondance et la complémentarité des moyens pour pallier la saturation ou la défaillance de l'un d'entre eux : téléphones fixes, mobiles et réseau radio
- Former régulièrement les agents à la pratique de la radio

b) Sécuriser l'alimentation électrique de tous les sites et installations stratégiques : les équiper de groupes électrogènes et prévoir la ré-alimentation régulière de ceux-ci en carburant.

Pour ce qui concerne les aspects organisationnels, nous reprenons également les recommandations formulées dans le même rapport.

Dès que la crise présente une ampleur significative et entraîne la gestion de flux d'information importants avec l'extérieur et avec les échelons internes opérationnels, l'organisation à mettre en place doit reposer sur une cellule de crise assurant les fonctions suivantes :

- ⇒ interface entre la cellule de crise activée à la préfecture et les unités opérationnelles du service
- ⇒ réception des appels et demandes d'intervention venant de l'extérieur, arbitrage éventuel quant à leur prise en compte et transmission des instructions aux unités opérationnelles
- ⇒ centralisation des informations provenant des subdivisions et relatives aux conditions de circulation, à l'exécution des missions, à la situation des moyens engagés et disponibles
- ⇒ éventuellement recherche de moyens extérieurs (entreprises privées)

Il est nécessaire également de disposer dans chaque subdivision impliquée, d'un agent relais permanent de la cellule de crise centrale. Ce relais, disposant de la radio pour être en contact avec les équipes d'intervention sur le terrain, a pour fonctions de :

- ⇒ tenir en temps réel un état du réseau
- ⇒ connaître la situation des moyens engagés, les tâches en cours d'exécution, achevées ou prévues et les difficultés rencontrées
- ⇒ recevoir les appels téléphoniques et les demandes d'intervention venant de l'extérieur et les traiter soit localement soit par appel au niveau central
- ⇒ informer le niveau central de la situation et recevoir ses instructions et observations

Enfin, en cas de crise très importante, il peut être opportun de mettre en place un niveau intermédiaire de coordination par groupe de subdivisions si l'organisation ne comporte pas d'arrondissements territoriaux.

La tenue de mains courantes aux différents niveaux, éventuellement complétées par des fiches de suivi d'événements, doit être systématique.

Pour l'organisation des remontées d'information, leur mise en forme (cartographique) et leur transmission sous forme synthétique pour le COD et les usagers il est recommandé d'utiliser des outils qui doivent être préparés avant la crise (outil de cartographie, fiches de remontée d'information) et il faut envisager la pratique de tournées téléphoniques à heures fixes (et éventuellement de conférences téléphoniques, qui permettraient à toutes les subdivisions de connaître la situation sur l'ensemble du département) ou l'utilisation du réseau informatique (base de données commune mise en réseau et alimentée à partir d'outils de recueil prédéfinis)

4. LES CONSEQUENCES DE LA DECENTRALISATION

La situation actuelle (dans les départements ayant appliqué « l'article 7 »)

Les conventions d'application de l'article 7 passées entre l'État et les départements contiennent généralement des dispositions permettant au préfet de faire appel aux agents de la DDE mis à la disposition des départements.

Les modalités correspondantes sont différentes suivant les départements :

- parfois il est prévu qu'un accord préalable du président du conseil général est nécessaire ;
- dans d'autres départements il est prévu une simple information du président au moment de la mise en œuvre de la mesure,
- parfois la remise des agents de la DDE sous l'autorité fonctionnelle du préfet ne peut intervenir que sous réserve de déclenchement du plan ORSEC ou d'un plan de secours ou simplement s'il y a mise en place d'une cellule de crise en préfecture ou en DDE,
- certaines conventions prévoient la prise en charge des dépenses par « le bénéficiaire » des prestations,
- la présence d'un représentant du président du conseil général en cellule de crise est également prévue dans certaines conventions.

Les exemples dont nous avons eu connaissance ne permettent pas de conclure sur l'efficacité de ces dispositions. En effet lorsque la mobilisation des agents a été effectuée avec succès il s'est agi essentiellement d'interventions sur le réseau routier départemental.

En revanche un département a refusé de traiter en déneigement des itinéraires départementaux que l'État souhaitait utiliser pour dégager le trafic bloqué sur une autoroute.

Plusieurs services se déclarent sceptiques sur l'efficacité de ces dispositions.

L'impact de la nouvelle étape de la décentralisation

Celle-ci va modifier fondamentalement la donne.

Les DDE ne disposeront plus de moyens d'intervention puisque les unités d'entretien et d'exploitation du réseau routier national dépendront de services de gestion de la route qui seront rattachés soit aux DRE soit à des services interrégionaux dont les territoires correspondront sensiblement aux zones de défense.

Les moyens des futurs services routiers, même si ceux-ci sont régionaux n'assureront pas une couverture assez fine du territoire dans la plupart des départements et par ailleurs ils pourront difficilement être retirés de leurs missions d'exploitation du réseau structurant sans risquer de compromettre le maintien du niveau de service sur ce réseau. Ces moyens ne pourront donc vraisemblablement intervenir que sur le réseau national, sauf crise très exceptionnelle justifiant leur affectation prioritaire sur d'autres sites missions.

Par ailleurs, le devenir des parcs n'est pas aujourd'hui défini mais il paraît vraisemblable que leurs moyens seront affectés soit aux services de gestion des routes nationales soit aux départements pour l'entretien du réseau départemental.

Les DDE ne disposeront pas non plus de moyens pour recueillir l'information sur la situation sur le terrain puisque ces moyens correspondent aujourd'hui aux subdivisions territoriales et à leurs personnels d'exploitation. Or les subdivisions seront reconfigurées dans le nouveau contexte et elles ne comporteront plus de personnel d'exploitation.

Enfin les relations entre les DDE et les entreprises changeront de caractère :

les DDE n'exerceront plus de mission de maîtrise d'ouvrage de travaux routiers, qu'il s'agisse de travaux d'investissement ou d'entretien. Les missions de maîtrise d'œuvre dans le cadre de l'ingénierie sont également appelées à décroître.

Cette nouvelle situation est susceptible d'entraîner une évolution dans les relations avec les entreprises et de rendre plus difficile la mobilisation des entreprises en cas de crise, puisque cette mobilisation semble fortement corrélée aux bonnes relations qui existent avec les agents chargés du recensement et des visites annuelles.

Cette opinion n'est toutefois pas partagée par certains ASD qui font remarquer que les relations entre les agents de la cellule défense et les entreprises ne sont pas liées à celles des services de maîtrise d'œuvre et que les entreprises mobilisées lors des crises ne sont pas forcément celles qui travaillent pour la DDE dans le domaine routier.

Les conséquences

Il convient de redéfinir le rôle des services en matière de gestion de crise.

Les DDE joueront un rôle de conseil et d'expertise auprès du préfet, pour la préparation aux situations de crise et pour la gestion de celles-ci.

Elles pourront intervenir pour améliorer la connaissance des vulnérabilités et prévoir l'organisation des actions de prévention et de secours.

Il faut également définir le rôle des futurs services de gestion des routes nationales : pourront-ils être appelés à intervenir en cas de crise survenant en dehors du réseau dont ils ont la charge ?

La réponse à cette question suppose une analyse préalable du rapport entre les moyens disponibles et les moyens nécessaires pour assurer le niveau de service arrêté sur les itinéraires dont ils auront la charge.

En cas de réponse positive à cette question il paraît nécessaire de clarifier les conditions financières de telles interventions, les règles de la LOLF impliquant de toute évidence la prise en charge des dépenses par un budget autre que celui du programme routier.

Le recours aux moyens des départements apparaît dans ces conditions comme une solution naturelle. Mais la fin du régime de mise à disposition des personnels des DDE créera un contexte nouveau dans lequel le préfet ne disposera pas, en l'état actuel des textes, de disposition réglementaire lui permettant de faire appel aux moyens des départements.

Il paraît donc nécessaire que des dispositions législatives et réglementaires prévoient la possibilité pour l'Etat de faire appel à ces moyens, même s'il est souhaitable que des conventions précisent ensuite les modalités de mise en œuvre de ce principe général.

Il conviendra également de prévoir les dispositions relatives à la prise en charge financière des dépenses engendrées par l'intervention des moyens des départements.

Par ailleurs la garantie d'une intervention de ces services 24 heures sur 24 ne sera assurée que si des dispositifs d'astreinte sont mis en place, ce qui n'est vraisemblablement pas le cas actuellement pour la plupart des départements.

5 En conclusion

Comme le montre le passage précédent sur la décentralisation d'une partie des compétences de l'Etat vers les collectivités locales, celui-ci va perdre une partie des facilités dont il dispose par le biais des DDE pour mobiliser sans difficulté des moyens pour faire face à des crises d'importance intermédiaire : risques naturels non exceptionnels comme les inondations régulières, enneigement, accidents ou actions préventives d'importance relativement limitées. Il va ainsi perdre l'usage d'une partie de ses propres services (parcs notamment) ou certains contacts réguliers avec les entreprises du secteur des travaux publics avec lesquelles il passe des marchés pour l'entretien d'un vaste réseau routier.

Parallèlement, il conservera, dans les faits et dans l'opinion, la responsabilité de la gestion des crises et ne pourra se contenter de relations approximatives avec les acteurs du B.T.P.

Il a donc un besoin impératif de connaître le mieux possible l'état des moyens existants pour répondre à sa mission. En matière de TP, ceux-ci seront plus particulièrement situés dans les entreprises et dans les services départementaux.

Par suite, le logiciel Parades qui peut être considéré comme un bon outil doit être maintenu et amélioré de telle sorte qu'il puisse répondre aux impératifs suivants :

- être un outil de contacts avec les responsables qui disposent des moyens matériels d'intervention : entreprises, ...

- être régulièrement tenu à jour : cette fonction va prendre d'autant plus d'importance que les relations entreprises-DDE seront moins naturellement fréquentes à l'avenir,

- comporter une certaine hiérarchisation dans le recensement et l'usage des moyens de telle sorte qu'il puisse répondre à deux objectifs :

- celui de disposer de la liste des moyens d'usage courant pour les besoins du COD préfectoral (crise limitée),
- celui de disposer sur une échelle plus régionalisée (à déterminer en fonction de l'organisation future du réseau des services extérieurs), de la liste des moyens d'un usage plus exceptionnel.

- devenir plus souple d'emploi c'est à dire plus convivial et facile d'emploi par ajout de certaines catégories (cf. supra) et surtout par tri suivant divers critères, l'accès protégé par l'intranet étant introduit parallèlement.

Par ailleurs, le rapport se doit de souligner deux points importants que l'enquête a particulièrement mise en évidence :

- la nécessité de bien clarifier la répartition de la charge des dépenses occasionnées par la mobilisation des moyens entre les différents acteurs,

- l'importance pour l'Etat de disposer pour la part qui le concerne, des crédits nécessaires :

. d'abord parce que le fait que les liens entreprises-DDE ne seront pas aussi étroits à l'avenir rendra, sans doute, les premières plus exigeantes sur les délais,

. ensuite parce que l'enquête a montré qu'en cas de paiement sur les crédits "équipement", il n'est pas rare que les sommes nécessaires soient, in fine, trouvées sur les chapitres routes (par redéploiement selon les règles budgétaires normales).

Enfin, la décentralisation devra conduire à clarifier les rôles des différents services de l'Etat dans les responsabilités qui leur incombent : la diminution des effectifs et des moyens d'action directe exigent que chaque service extérieur ait une mission clairement identifiée et que ses missions de sécurité civile et de sûreté soient considérées comme des missions de premier plan.

A cet égard, l'organisation des permanences de nuit, de week-end et durant les périodes de congés et l'entraînement régulier des cadres concernés par ces permanences à l'utilisation des outils mis à leur disposition, devra faire l'objet d'une attention particulière des R.S.D..

Dans le cas d'espèce de la mobilisation du bâtiment et des travaux publics, il est clair que les services du ministère sont les responsables naturels au titre de l'Etat. Toutefois, ils ont à passer d'une attitude largement inspirée "du faire soi-même dans toute la mesure du possible" à une culture du "faire faire" ce qui suppose notamment bonne connaissance des moyens, bonne hiérarchisation entre moyens courants et moyens rares (ou rarement utilisés), capacité d'expertise dans leur utilisation.

C'est pourquoi, **il apparaît plus que souhaitable d'améliorer le pilotage national en matière de :**

- connaissance de la ressource des entreprises, des opérateurs, des collectivités locales et des services mobilisables, dans le domaine des transports et dans celui du BTP, en situation de crise ou de défense,
- maîtrise des conditions, administratives et financières, de mobilisation de cette ressource,
- élaboration de la planification opérationnelle nécessaire, au niveau national et au niveau zonal, en appui aux services départementaux.

Ce pilotage revient naturellement au commissariat général aux transports et au commissariat aux entreprises du BTP dont les missions devraient être plus étroitement intégrées pour l'ensemble du réseau SECURITE-DEFENSE du ministère.

Il est par ailleurs souhaitable de réexaminer l'organisation actuelle du travail réalisé avec les organismes professionnels dans ce domaine.

Dans la mesure où le niveau régional est le niveau des études et de la programmation, il pourrait être envisagé de confier aux DRE, qui co-animent déjà les cellules économiques régionales, le soin de procéder, en partie s'il y a lieu, au recueil des éléments de connaissance de la ressource.

Une telle option permettrait, sans doute, de satisfaire aux attentes des organisations professionnelles en simplifiant leurs propres structures.

Toutefois, elle doit être conçue de telle sorte que les DDE conservent un niveau de contact suffisant avec les entreprises locales, la plupart des crises ne nécessitant pas d'élargir l'appel à des ressources rares situées au-delà du département. C'est en effet au niveau départemental que les services doivent être capables, en situation de crise ou de défense, d'apporter au préfet "directeur de crise" l'expertise nécessaire (connaissance de la ressource et des conditions de sa mobilisation, mobilisation effective).

Au travers de l'outil PARADE modernisé, comme explicité précédemment, les DRE devraient alors également mettre les informations nécessaires à la disposition du niveau zonal (DREZ) de manière à permettre à ce niveau d'organiser la mobilisation des renforts zonaux ou nationaux nécessaires au préfet directeur de crise.

ANNEXES

ANNEXE I

Ministère
de l'Équipement
des Transports
du Logement,
du Tourisme
et de la Mer

la Défense, 8 avril 2003

Monsieur le Vice-Président du Conseil général
des ponts et chaussées

haut
fonctionnaire
de défense

HFD n° 253

objet : utilisation de la ressource du bâtiment et des travaux publics en période de crise

P.J. : - termes de référence

affaire suivie par : Denis Cardot

tél. 01.40.81.75.03, fax 01.47.73.60.96

direction des
affaires
économiques et
internationales

Le Haut fonctionnaire de défense et le Commissaire aux entreprises de travaux publics et de bâtiments souhaitent confier au Conseil général des ponts et chaussées une mission sur l'utilisation de la ressource du bâtiment et des travaux publics en période de crise.

Les contacts pris au sein du conseil nous inclinent à penser que le collègue « transports terrestres – défense-sécurité » est prêt à travailler de façon collégiale sur ce projet à l'élaboration duquel certains de ses membres ont été associés.

En conséquence, nous vous demandons de bien vouloir faire procéder à cette mission conformément aux termes de référence joints.

*Le Directeur des affaires économiques
et internationales*

Le Haut fonctionnaire de défense

Grande Arche
Paroi Sud
92055 La Défense cedex
téléphone (secrétariat):
01 40 81 76 21
télécopie :
01 47.73.60.96
mél. Caroline.Gallen
@equipement.gouv.fr

signé Paul SCHWACH

signé Michel QUATRE

**Mission du Conseil Général des Ponts et Chaussées
relative à la mobilisation de la ressource du bâtiment et des travaux publics
en période de crise**

Termes de référence

Différentes crises récentes, telles que l'explosion de Toulouse, les tempêtes de fin 1999, des inondations majeures (Aude en 1999, Gard en 2002...) ont montré l'aptitude des services déconcentrés à réagir avec pertinence dans la phase de sauvegarde des populations, comme l'ont attesté par exemple les enquêtes d'opinion réalisées à la suite des tempêtes de 1999.

Par contre, il n'est pas établi que les services seraient en mesure de réagir de manière aussi appropriée dans le cas d'une crise où la phase de sauvegarde des populations durerait plusieurs semaines ou dans le cas d'une phase de reconstruction lourde sur un périmètre significatif ; dans ces deux cas, le problème de la mobilisation de la ressource du bâtiment et des travaux publics (BTP) devrait devenir primordial.

Une réflexion horizontale est demandée au Conseil général des ponts et chaussées pour, quelle que soit l'origine de la crise (catastrophe naturelle, industrielle, crise sociale, accidents de transport ou action terroriste) :

1°) identifier les missions et principes d'organisation d'une DDE et d'une DRE pour permettre la mobilisation convenable du secteur du BTP (grandes entreprises, PME, artisans).

- a) en phase réflexe, donc en tout temps et à un moment imprévisible 365j/an, 24h/24h
- b) en phase de reconstruction provisoire ou de crise aiguë longue
- c) (pour mémoire) en phase de reconstruction à caractère définitif

Cet examen distinguera notamment sur l'organisation à mettre en place au sein du service déconcentré et celle à structurer en temps permanent pour préparer la gestion de crise.

En outre, il convient d'examiner comment et autour de qui dans les services publics constituer un fichier de têtes de réseau d'experts et d'entreprises du BTP, puis comment y recourir avec efficacité.

2°) étudier les principes en terme d'emplacement de dimensionnement et de gestion des locaux du service attribués à la gestion de crise.

3°) faire évoluer le recensement des entreprises du BTP conçu réglementairement aux fins de la défense, pour une meilleure prise en compte des besoins révélés lors des crises civiles. En particulier lui donner un caractère opérationnel en termes de délai d'intervention et

de localisation des matériels et des personnels spécialisés. Prendre l'attache des organisations professionnelles locales est indispensable à ce niveau.

La mission devra rendre ses conclusions dans un délai de 9 mois, avec un rapport d'étape sous 3 mois permettant de mieux préciser la commande finale. Pour établir ce dernier vous prendrez l'attache des présidents de la FNB et de la FNTP et des SCOOP.

Monsieur le Colonel PELLEN, commissaire adjoint aux entreprises de travaux publics et de bâtiment (au sein de la DAEI) et Monsieur SCHUSTER, chargé d'études au sein des services du HDF et du COMIGETRA sont à votre disposition pour fournir toute contribution nécessaire à la bonne exécution de cette mission.

signé Paul Schwach

Michel QUATRE

Le Directeur des affaires
économiques et internationales

Le Haut fonctionnaire de défense

ANNEXE II

**MOBILISATION
DE LA RESSOURCE BTP ET TRANSPORTS
EN CAS DE CRISE**

SYNTHESE DES RAPPORTS DES MIGT

LES CRISES SPECIFIQUES AUXQUELLES LES SERVICES ONT ETE CONFRONTES

Les crises mentionnées par les services sont effectivement spécifiques mais seul un petit nombre d'entre elles présente vraiment les caractéristiques de durée et d'ampleur des événements visés par la lettre de commande du HFD (*« crises comportant une phase de sauvegarde des populations qui durerait plusieurs semaines ou crises comportant une phase de reconstruction lourde sur un périmètre significatif »*)

Sont ainsi évoquées :

- la tempête de décembre 1999
- divers épisodes de crues dont certaines torrentielles
- épisodes neigeux dont chutes importantes de neige lourde
- blocage de marinières par le gel
- sécheresse de l'été 2003
- explosion AZF
- explosion de gaz à Toulouse
- incendie du tunnel du Mont Blanc en mars 1999
- incendies de forêts
- séisme
- avalanche de Montroc en vallée de Chamonix (20 jours en février 1999)
- éboulements
- la fièvre aphteuse
- grève de transporteurs routiers
- blocage du port de Calais
- manifestations Technival et Larzac 2003
- G8 à Evian en juin 2003
- découverte de colis suspect en gare de Lyon Part-Dieu
- évacuation d'un stock de terre contenant des hydrocarbures après un accident de poids lourd
- rupture d'une digue du Canal du Nord
- accident de péniche chargée de matières dangereuses contre pont SNCF sur le Rhône
- évacuation des populations de Vimy lors du transport des stocks de munitions
- pollutions du littoral
- élimination d'un stock de formol découvert chez un particulier

- dans les DOM : cyclones, éruptions volcaniques, crises sociales, crises de carburant, « épizootie de Newcastle et de Gumboro »

Les régions PACA, Languedoc Roussillon et Corse ont connu le plus de crises spécifiques mais celles-ci ont rarement conduit à faire appel à la ressource sur de longues périodes.

Les commandes particulières auxquelles les services ont dû répondre à l'occasion de ces crises

- Généralement il leur est demandé de fournir quantité de matériels et matériaux dont le recensement n'est pas prescrit par les textes : paille, bâches, mini chargeuses de matériaux, mini bus...
- Il leur est également demandé de réaliser en régie des tâches qui ne sont pas de leur compétence mais que les autres services, notamment les services de secours, ne veulent pas réaliser : construction et installation de rotoluves, mise en œuvre de solution de soude... sans protection ni formation...

LES DIFFICULTES RENCONTREES PAR LES SERVICES A L'OCCASION DE CES CRISES

Généralement les services déclarent ne pas avoir rencontré de difficultés particulières pour traiter les crises qu'ils évoquent... ce qui est en contradiction avec le fait qu'ils énumèrent malgré tout un certain nombre de difficultés dont ils ont réussi à venir à bout.

1. Difficultés relatives aux missions qui leur sont confiées

- Manque de précision dans la définition des domaines d'intervention des services : les services sont sollicités pour exécuter des tâches qui ne relèvent pas de leur compétence
 - Ø Recherche de sites d'accueil de matériaux pollués ou dangereux
 - Ø Approvisionnement et transport d'eau potable : recherche de citernes alimentaires, acheminement d'unités mobiles de traitement...
 - Ø Relogement de sinistrés
 - Ø Recherche d'équarisseurs (baleine échouée)
 - Ø Recherche de matériaux et matériels très spécifiques non recensés : bois, paille, bâches, géotextile, groupes électrogènes de grande puissance (jusqu'à 1000 kVa), pompes à haut débit (1200 m³/h), cribleuses de sable...
 - Ø Mise à disposition de matériel du centre de stockage Polmar terre...
 - Ø Recherche de «hangars étanches pouvant être mis sous scellés » pour les véhicules incendiés dans le tunnel du Mont Blanc
- Dans le cas de crises sociales (dans les DOM), s'est posée la question du rôle de la DDE : nature des interventions, recours en cas de refus ?

1. Difficultés relatives aux moyens à mobiliser

- Moyens demandés non recensés (ou à fournir en grand nombre lors d'une crise très étendue)
 - Groupes électrogènes et moyens d'éclairage
 - Pompes
 - Rotoluves, pédiluves

- Bennes à ordures
 - Sacs poubelles
 - Sanisettes
 - Chapiteaux
 - Engins forestiers
 - Motos neige et véhicules de liaison tout terrain
 - Tronçonneuses
 - Bennes étanches (pour pollution marine)
 - Cribleuses
 - Rouleaux oléophiles
 - Filets de protection du rivage
 - Grues, nacelles
 - Bungalows
 - Étais pour structures métalliques ou béton de dalles d'usines ou établissements scolaires
 - Bois, paille
 - Bâches, géotextile
- Recensement effectué au siège social des entreprises et non dans les agences, alors qu'un logiciel utilisé en Ile de France (CRISE) permet de connaître toutes les entreprises de la région.
 - Le logiciel PARADES n'est pas exploitable par des non spécialistes, ce qui conduit les services à mettre les données sous EXCEL ou à faire des éditions papier des listes de matériels et d'entreprises de façon à les mettre à la disposition des cadres chargés de la permanence ou en cellule de crise.
 - Disponibilité du matériel :
Les services déclarent rencontrer peu de difficultés pour trouver les matériels dont ils ont besoin mais souvent ce sont les informations locales des subdivisions qui sont utilisées et non PARADES.
Un bon répertoire téléphonique interne à la DDE et la mobilisation locale des hommes (équipement et entreprises) permettent de répondre à la demande.
Mais les services signalent néanmoins :
 - Des difficultés pour joindre les entreprises la nuit et le week-end ainsi que les représentants des communes (quelques refus de communiquer les numéros de téléphones personnels, saturation des réseaux, zones d'ombre...)
 - Des recherches faites en doublon
 - L'importance de la connaissance du milieu et de la qualité des contacts,
 - Que le délégué du GETPB ne s'implique pas dans la gestion de la crise,
 - Que les matériels ont parfois été déjà utilisés par un autre département.
2. Difficultés pour établir les ordres de réquisition : pour certains services, les missions des DDE en la matière ne sont pas claires, il faudrait des directives précises, une notice avec des cas concrets. Le guide pratique des réquisitions civiles de mars 1997 n'est pas assez clair sur les différentes solutions possibles.

3. Difficultés de règlement des entreprises :

- Ø Paiement tardif des dépenses engagées par les entreprises d'où la réticence de celles-ci lors des sollicitations suivantes;
- Ø parfois la préfecture passe directement les commandes et la DDE doit ensuite aller négocier les prix
- Ø absence de règlement des prestations du parc
- Ø Cette situation est dénoncée par de nombreux services qui considèrent qu'il convient impérativement d'y remédier pour le crédit de l'Etat et ses relations ultérieures avec les collectivités locales

4. Mobilisation de moyens en dehors de la zone de compétence du service:

- Elle est peu fréquente mais ne pose pas de problème important.
Un seul cas signalé d'appel à la DRE de zone n'ayant eu de suite favorable.
L'appel au délégué du GETPB est jugé peu utile

5. Diagnostic et suivi de la situation :

Pose de gros problèmes pour une crise de durée et ampleur importante, du fait des difficultés de communication, du manque de coordination dans l'utilisation des moyens et parce que PARADES ne permet pas le suivi de la mise en œuvre du matériel

6. Répartition des rôles, coordination, coopération entre services

Difficultés signalées par quelques services :

- Manque de précision dans la répartition des rôles des services
- Déficit de communication entre intervenants
- Demandes faites à la DDE relevant d'autres services
- Ordres divergents, informations non concordantes
- Problèmes de coordination lorsque plusieurs préfets de zone sont concernés

1. Communication

- Ø Le réseau radio des DDE présente encore des zones d'ombre
- Ø en cas de crise, le réseau des portables est saturé,
- Ø Les informations reçues par la DDE sont parfois déformées ou tronquées par les transmissions successives ;
- Ø Or pour optimiser l'emploi des moyens les PC doivent avoir une vue précise de la situation, de l'ampleur des dommages, de l'importance des moyens à mettre en œuvre, de l'avancement des interventions,
- Ø La chaîne décisionnelle n'est pas toujours respectée : confusion sur les ordres, contradictions, contrordres...
- Ø La pression des journalistes pour obtenir des informations

2. Refus d'un préfet d'autoriser l'utilisation d'autocars de son département pour un département voisin

3. Dispositions de certains plans d'intervention peu adaptées (fièvre aphteuse : prévoir des équipements spécifiques nécessaires pour utiliser la soude lors des missions de désinfection des appareils)

4. Autres difficultés

- Ø Non respect des temps de repos

- Ø Les moyens en personnel disponible ne permettent pas une intervention prolongée à un rythme intense aussi bien pour les cadres que pour les personnels d'exploitation
- Ø Pas de possibilité de payer des heures supplémentaires pour les agents des cellules de crise
- Ø Pas de rémunération des interventions des parcs

LES SOLUTIONS ADOPTEES PAR LES SERVICES ET LEUR AVIS SUR LES SUGGESTIONS FORMULEES DANS LE QUESTIONNAIRE

Quelques solutions adoptées

- Pour les matériels et matériaux non recensés : les services ont mis en place des banques de données sous EXCEL et il est parfois suggéré la création de « banques d'échange »
- Elaboration de plans spécifiques : plans de gestion du trafic, plans neige
- Sensibiliser les chefs de service et de subdivisions à la gestion de crise
- Elargir le recensement aux agences d'entreprises
- Recenser les matériels spécifiques : groupes électrogènes, bâches, sacs de sable... hélicoptères
- Mettre des téléphones portables à la disposition du RSD, du responsable du bureau défense, du cadre de permanence
- Création d'un centre de ressources zonal (IdF : application CRISE)
- Utilisation de pages jaunes constituées localement
- Pour les missions de longue durée: organisation d'une rotation des équipes.

Avis sur les suggestions formulées dans le questionnaire

(les suggestions sont rappelées en italique)

- *abandonner le recensement des entreprises et des matériels et s'appuyer simplement sur un interlocuteur relais au sein de la profession, lequel serait chargé d'orienter le service vers une (ou des) entreprise(s) disposant des moyens recherchés,*

Avis plutôt défavorable : il est nécessaire de maintenir la visite annuelle pour expliquer le but du recensement, réduire l'anonymat, faciliter les relations. En cas de suppression on risque d'allonger les délais, aura-t-on un interlocuteur joignable 24h / 24 et capable de joindre lui-même les entreprises ? Comment rémunèrera-t-on cet interlocuteur ?

- *compléter le recensement en couvrant d'autres catégories d'entreprises (PME, artisans de différents corps de métiers...) et de matériels*

Avis favorable : les services appliquent dès à présent cette solution

Il est possible d'établir une première liste des types d'entreprises et de matériels cités par les services

- *recenser des bureaux d'études et des experts dans différents domaines*

Avis plutôt favorable même si certains considèrent que les « bureaux d'études » ne sont pas des « acteurs de l'urgence » et si d'autres se demandent comment on pourra les joindre en dehors des heures de travail.

Les domaines et spécialités cités : séismologie, géologie, hydrologie, stabilité d'ouvrages, état des bâtiments, pollution de l'air, contamination des sols.

- *recueillir et tenir à jour les informations sur la localisation des engins recensés,*

Les services considèrent que c'est pratiquement impossible.

- *prendre des dispositions pour s'assurer qu'un interlocuteur est joignable en permanence dans les entreprises, y compris nuit et week-end*

Les DDE réussissent généralement à obtenir lors des visites en entreprise la communication des numéros de téléphone personnels des responsables.

Toutefois dans quelques départements les entrepreneurs sont réticents.

Il est demandé également que l'accessibilité aux experts des CETE soit améliorée.

- *mieux utiliser les possibilités offertes par l'internet (comment ?)*

Avis favorable pour l'utilisation pour la préparation aux crises : échange ou mise à jour de listes

Mais avis partagés pour l'utilisation pendant la crise : accès aux fichiers et à la base nationale de ressources.

- *faire jouer un rôle plus important au niveau régional, au niveau zonal ou éventuellement au niveau national*

Les services considèrent qu'il faut d'abord mobiliser les moyens au niveau départemental (la bonne connaissance du terrain réduit les délais d'intervention) et ne faire appel au niveau régional, zonal ou national que si l'ampleur de la crise le nécessite (moyens insuffisants ou nécessité de coordination entre plusieurs départements)

Après la décentralisation, le rôle de la région pourrait être plus important (les services routiers seront au niveau régional)

- *définir une typologie et une échelle d'importance des crises, en fonction de laquelle la gestion de la crise relèverait de tel ou tel niveau (départemental, régional, zonal, national)*

Avis partagés sur la faisabilité et l'intérêt d'une telle typologie: elle risquerait de rigidifier un dispositif qui doit rester souple et adaptable

Certains services considèrent que cette hiérarchie existe déjà dans certains plans de secours (plans de gestion de trafic, plans d'intempéries de zone), d'autres considèrent que les règles du ministère de l'intérieur répondent déjà à la question :

- 1 : crise à l'intérieur d'un département avec des moyens suffisants = Préfet de département ;
- 2 : crise à l'intérieur d'un département avec des moyens insuffisants = Préfet de zone ;

- 3 : crise à l'intérieur d'un département et dont les conséquences se répercutent sur un ou plusieurs autres départements = Préfet de zone

- *Créer un « centre de ressources national » pour venir en aide aux départements qui ne trouveraient pas localement les moyens dont ils ont besoin en cas de crise spécifique ? Ce centre serait d'abord virtuel et constitué de fichiers que les services pourraient interroger par Internet, mais il comprendrait également un « opérateur » (joignable 24 heures sur 24) capable d'orienter le service vers des experts recensés au niveau national pour tout un ensemble de spécialités à identifier.*

Avis dans l'ensemble favorable,

Ce centre doit être consacré aux ressources spécifiques et rares.

Il faut par ailleurs faciliter le recours à des moyens situés hors de la zone de compétence en permettant la consultation de PARADES sur les départements limitrophes y compris lorsqu'ils n'appartiennent pas à la même zone de défense.

Pour une DRE de zone, il faudrait commencer par la mise en place d'une banque d'échanges, alimentée concomitamment au niveau zonal et national et consultable par l'ensemble des RSD

- *Créer de tels centres de ressources au niveau zonal ?*

Les DDE s'expriment en majorité pour le niveau national mais les DRE de zone considèrent que le niveau zonal est plus adapté

- *Fusionner les fichiers relatifs aux moyens de BTP avec ceux relatifs aux moyens de transport (voyageurs et marchandises) ? Rapprocher ou fusionner certaines structures intervenant dans le recensement et la gestion des ces moyens ?*

Avis très partagés : certains sont favorables, d'autres trouvent la suggestion sans intérêt, d'autres sont défavorables (risque d'alourdir le système).

Il est surtout demandé l'évolution du logiciel PARADES pour qu'il permette une recherche directe et plus rapide des matériels sans passer par la codification actuelle.

Il faut harmoniser les procédures de gestion et de recensement des moyens, rendre PARADES consultable depuis les autres départements, faire en sorte qu'il permette des recherches selon plusieurs clés d'entrée, qu'il comporte des fichiers spécialisés (transports, TPB, second œuvre, exper ts...)

L'ORGANISATION ET LE FONCTIONNEMENT DES SERVICES PENDANT LA CRISE.

- **Les difficultés en matière d'organisation et de fonctionnement du service :**

Difficultés pour organiser la présence en cellule de crise à la préfecture et au local de crise en DDE :

- Disponibilité des cadres et agents (compatibilité avec les activités programmées)
- Indemnisation des agents participant à la gestion de crise : les agents de catégorie B ne pouvant percevoir une rémunération spécifique, ils bénéficient de récupérations, ce qui provoque du retard dans leur travail habituel
- Difficulté pour organiser la rotation du personnel en cas de crise prolongée
- Le système de récupération n'est pas suffisamment gratifiant pour susciter le volontariat dans certains services
- L'élaboration des plannings en respectant la réglementation du temps de travail (difficulté commune aux membres des cellules de crise et aux agents d'exploitation et du parc)
- Les services font parfois prendre des risques aux agents
- Le rodage de l'organisation et du fonctionnement est difficile (les 24 à 48 premières heures)
- Pour les cadres récemment arrivés dans un département, méconnaissance de la géographie et du fonctionnement du service
- Difficultés pour communiquer avec les équipes sur le terrain
- Interventions du parc non rémunérées

Difficultés et retards pour le règlement des entreprises à la suite d'interventions commandées directement par la préfecture

Après la décentralisation, dans une région où le réseau national ne comportera plus que des autoroutes, il semble difficile de détourner le personnel de sa mission première en tenant compte notamment des temps de repos

- **Les enseignements tirés de ces difficultés et les solutions proposées pour y remédier :**
 - Toiletter le texte sur les catégories de matériels à recenser
 - Mettre à jour le plan ORSEC de la DDE pour identifier les intervenants à tous les niveaux
 - Prévoir la possibilité de rémunérer les heures supplémentaires, sinon on doit accorder des récupérations au détriment du travail normal
 - S'appuyer sur des renforts venant d'autres départements
 - La présence en COD la nuit ne devrait pas être systématique : dans certains cas, l'agent devrait pouvoir rentrer chez lui à condition de rester joignable par téléphone, ce qui allègerait le temps à récupérer

L'IMPACT DE LA DECENTRALISATION

Pour les DDE qui sont en situation d'article 7

- Les conventions de mise en œuvre de l'article 7 contiennent généralement une clause prévoyant que le Préfet puisse exercer à nouveau son autorité fonctionnelle sur les agents de la DDE mis à disposition du département.

Selon les départements, cette possibilité est prévue :

- Ø « en cas de déclenchement du plan ORSEC ou d'un plan de secours relatifs à la route» (DDE 05)
- Ø ou «en cas de déclenchement d'un plan de secours et lorsque la situation l'exige » (DDE 02)
- Ø ou « lorsque la situation l'exige et dès lors que les moyens de la DDE qui sont au service de l'Etat et des communes ne sont plus suffisants : situation de défense nationale nécessitant la réunion du COD, situation de crise nécessitant le déclenchement d'un plan de secours avec constitution du PC fixe, situation de crise sans réunion du COD ni constitution du PC fixe mais nécessitant la réunion de l'équipe de crise de la DDE» (DDE 06)

Les modalités de mise en œuvre de la mesure peuvent également varier :

- Ø les services sont replacés sous l'autorité fonctionnelle du préfet
- Ø le préfet ou son représentant peut adresser directement toutes instructions utiles aux chefs des subdivisions mises à disposition
- Ø dans certains cas l'accord préalable du PCG doit être obtenu s'il n'y a pas de déclenchement du plan ORSEC ou d'un plan de crise
- Ø dans d'autres cas il n'est pas nécessaire d'obtenir un accord préalable du PCG il suffit de l'informer aussitôt

Certaines conventions traitent de la prise en charge des dépenses engagées (DDE 06) : elle incombe au bénéficiaire des prestations.

Les conventions peuvent prévoir aussi (DDE 34) qu'en cas de mise en place d'une cellule de crise auprès du préfet, le PCG y est représenté. Lorsque cette précaution n'est pas prise, cela peut entraîner des difficultés (Département 02 : le PCG a menacé de ne plus intervenir et de remettre les agents à la disposition du Préfet)

▪ Efficacité de ces dispositions

Des mises en œuvre de ces dispositions sont signalées pour quelques départements :05, 2B, 84 (mais uniquement pour des travaux sur RD) ainsi que pour la DRDE Limousin dans le cadre du plan ORSEC lors des tempêtes de 1999.

En revanche, lors du blocage de l'A20 par des intempéries en janvier 2003, un refus a été opposé par un PCG pour traiter des itinéraires départementaux parallèles à A20.

La MIGT 3-4 constate que les services sont sceptiques sur l'efficacité de ces dispositions.

L'impact des prochaines mesures de décentralisation

Les DDE ne disposeront plus de personnel d'exploitation pour intervenir de façon opérationnelle et pour organiser les remontées d'information. Leurs moyens d'ingénierie seront également plus limités.

Le rôle des DDE devra évoluer vers des missions de conseil et d'expertise auprès du préfet, pour la conception et la mise en œuvre de processus de gestion de crise et la coordination des intervenants : collectivités, entreprises, gestionnaires de réseau.

Il faudra associer au COD ou à la cellule de crise les représentants des collectivités locales et gestionnaires de réseaux.

Il faudra clarifier les conditions d'emploi des moyens des nouveaux services routiers en temps de crise : système de décision, modalités pratiques de mise à disposition, liaisons entre structures.

Certains suggèrent que des mesures à caractère législatif imposent aux collectivités locales de mettre leurs moyens à la disposition du préfet en cas de crise.

Mais qu'en sera-t-il lors de crises de faible intensité ?

L'Etat devra recenser régulièrement les moyens des départements.

Il faudra traiter la question du financement des opérations (il serait difficile de mobiliser les moyens du département ou des communes s'ils doivent supporter le coût des interventions)

Il faudra mettre en place des permanences de décision et des astreintes pour disposer de l'information sur la situation du réseau et pour intervenir.

Par ailleurs les relations entre DDE et entreprises vont changer de nature (les DDE ne gèreront plus de marchés de travaux) : la mobilisation sera-t-elle aussi facile ?

Enfin il est recommandé de porter une attention particulière au management des personnels affectés aux missions de défense et de sécurité civile : recrutement, positionnement, formation.

ANNEXE III

Quelques types de matériels et de matériaux non recensés que les services ont été amenés à rechercher

- Groupes électrogènes et moyens d'éclairage
- Pompes
- Engins forestiers
- Motos neige et véhicules de liaison tout terrain
- Grues, nacelles
- Tronçonneuses
- Rotoluves, pédiluves
- Bennes à ordures
- Sacs poubelles
- Bennes étanches (pour pollution marine)
- Cribleuses
- Rouleaux oléophiles
- Filets de protection du rivage
- Bungalows
- Sanisettes
- Chapiteaux
- Étais pour structures métalliques ou béton de dalles d'usines ou d'établissements scolaires
- Bois,
- Paille
- Bâches,
- Géotextile

Secrétariat général
Bureau
Rapports
et Documentation
TOUR PASCAL B
92055 LA DEFENSE CÉDEX
Tél. : 01 40 81 68 12/ 45