

n° 005115-01

janvier 2008

Audit thématique « L'intervention des DRE et DDE en gestion de crise »



RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE,
DU DÉVELOPPEMENT
ET DE L'AMÉNAGEMENT
DURABLES

CONSEIL GENERAL DES PONTS ET CHAUSSEES

Rapport n° 005094-01

Audit thématique « L'INTERVENTION DES DRE ET DDE EN GESTION DE CRISE »

établi par

**Henri LEGENDRE, Bénédicte DIDIER, Denis CARDO,
Jean-Claude LE CLECH, François RENVOISE
Régis RIOUFOL et Pierre VERDEAUX**

DESTINATAIRES

Le Ministre d'Etat, Ministre de l'Ecologie, du Développement et de l'Aménagement durables
Le Directeur du cabinet du MEDAD



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT
ET DE L'AMÉNAGEMENT DURABLES

Conseil général des Ponts et Chaussées

Paris, le 30 janvier 2008

Le vice-Président

Note à l'attention de

Monsieur le Ministre de l'Etat,
Ministre de l'Ecologie, du Développement et de
l'Aménagement durables

à l'attention de M le directeur du Cabinet

Objet : Audit thématique « L'intervention des DRE et DDE en gestion de crise »

J'ai l'honneur de vous adresser, ci-joint, le rapport « L'intervention des DRE et DDE en gestion de crise » qui présente la synthèse des travaux menés dans le cadre de l'audit thématique 2007 du Conseil Général des Ponts et Chaussées (CGPC).

Les audits thématiques du CGPC portent sur la mise en oeuvre par les services de politiques ou d'actions jugées prioritaires ou posant des difficultés d'application particulières: l'audit sur la gestion de crise avait ainsi pour objet d'examiner comment les réorganisations des DDE mises en places fin 2006 et début 2007 à la suite des transferts routiers avaient pris en compte les missions de prévention des crises et de gestion des situations d'urgence, telles qu'elles ressortent de la loi de modernisation de la sécurité civile du 13 août 2004.

L'audit a été réalisé par une équipe-projet coordonnée par M. Henri LEGENDRE, Ingénieur Général des Ponts et Chaussées, en association étroite avec les Missions d'Inspection Générale Territoriale : vingt-trois services - vingt DDE, un service de navigation et deux DRE de zone de défense (les autres services et notamment les DIR étant considérés dans l'audit comme des acteurs externes) - ont été audités entre fin mars et début octobre 2007, au moyen d'un questionnaire préalable et d'entretiens internes et externes (préfets ou directeurs de cabinet, services interministériels de défense et de protection civile [SIDPC] et services départementaux d'incendie et de secours notamment [SDIS]).

Cet audit a ainsi été effectué dans les tout premiers mois qui ont suivi les restructurations liées aux transferts routiers, à un moment où les nouveaux modes de fonctionnement des DDE n'étaient pas encore stabilisés.

A cet égard, l'état des lieux auquel il conduit, montre que les DDE concernées se sont, avant tout, attachées à apporter dans leur nouvelle configuration, une réponse organisationnelle à la préparation et à la gestion des crises, sans qu'ait été menée une réflexion approfondie sur les missions, notamment au regard des objectifs poursuivis par la nouvelle planification ORSEC.

Cette situation est confirmée par l'examen des modes de travail instaurés avec les autres acteurs concernés par la gestion de crise.

Les services préfectoraux ont, pour leur part, fréquemment manifesté leurs inquiétudes sur l'évolution prévisible des capacités d'intervention opérationnelles des DDE. Les préfets ont exprimé parallèlement des attentes claires à l'égard des services déconcentrés du ministère en matière de prévention des risques et d'expertise technique de haut niveau lors de crises.

Dans ce contexte l'audit a aussi mis en évidence la nécessité d'une action plus directive de l'administration centrale pour accélérer la mise en oeuvre des instructions existantes et clarifier rapidement les attentes dans les secteurs non encore couverts par des textes précis.

S'agissant des pistes d'amélioration, le rapport de synthèse ayant été rédigé en novembre 2007, les hypothèses d'évolution des services qui ont été retenues, sont une généralisation des fusions des DDE avec les DDAF (DDEA), un maintien de la coordination des actions de sécurité civile par les DRE de zone de défense et un renforcement du pilotage des moyens humains et financiers par l'ensemble des DRE.

Les pistes d'amélioration ont pour fil directeur la définition d'un noyau dur de missions portant sur la mobilisation des entreprises des secteurs du BTP et du transport, la coordination des opérateurs routiers, la lutte contre les pollutions marines et l'appui à la gestion des crises d'inondation, qui pourraient être complétées localement en fonction des enjeux territoriaux.

Elles se déclinent en trois séries de recommandations :

Les premières visent à une clarification des missions, avec, en premier lieu, un arbitrage sur le noyau dur à effectuer au niveau du Secrétaire Général et à faire acter à l'échelon interministériel ; cet arbitrage devra s'accompagner de la définition avec le ministère de l'Intérieur des principes et règles concernant les dispositifs opérationnels et outils techniques de la gestion de crise (salles de crise, moyens de communication et systèmes d'information géographique notamment).

Les deuxièmes portent sur la consolidation du réseau, avec, d'une part, la mise en oeuvre par le Service de Défense et de Sécurité de mesures visant à améliorer la formation des agents, la mobilisation de l'expertise technique et la diffusion de l'actualité réglementaire et, d'autre part, la structuration du travail entre les DRE de zone de défense et les services départementaux.

Les troisièmes concernent l'organisation des DDE(A), avec une formalisation des missions et une validation par les autorités préfectorales, la création de synergies internes entre la prévention des risques et la gestion de crise et une structuration du travail avec les SIDPC et les SDIS, les professions du BTP et des transports et les opérateurs routiers.

La mise en oeuvre de ces recommandations devrait permettre aux services d'apporter aux préfets de département et de zone de défense un appui technique plus efficace pour la préparation et la gestion des situations d'urgence. La réorganisation que va connaître le MEDAD, à tous ses niveaux d'intervention, constitue à cet égard une opportunité à saisir pour traduire ces recommandations de manière effective dans l'organisation et le fonctionnement des services.

SIGNE

Claude MARTINAND

Projet de diffusion du rapport n° 005115-01

- le ministre d'Etat, ministre de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables	1 ex
- le directeur du Cabinet	2 ex
- le secrétaire d'Etat chargé des transports	1 ex
- le directeur du Cabinet	2 ex
- la secrétaire d'Etat chargée de l'écologie	1 ex
- le directeur du Cabinet	2 ex
- le secrétaire général	3 ex
- le directeur des affaires économiques et internationales	1 ex
- la directrice de la recherche et de l'animation scientifique et technique	1 ex
- le haut-fonctionnaire de défense et de sécurité	5 ex
- la directrice générale du personnel et de l'administration	3 ex
- le directeur des affaires juridiques, informatiques et logistiques	1 ex
- le directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction	1 ex
- le directeur général des routes	1 ex
- le directeur général de la mer et des transports	1 ex
- le directeur des transports ferroviaires et collectifs	1 ex
- le directeur des transports maritimes, routiers et fluviaux	1 ex
- le directeur des affaires maritimes	1 ex
- le directeur général de l'aviation civile	1 ex
- la directrice de la sécurité et de la circulation routières	1 ex
- le directeur général de l'administration	1 ex
- le directeur des études économiques et de l'évaluation environnementale	1 ex
- le directeur de l'eau	1 ex
- le directeur de la prévention des pollutions et des risques	1 ex
- le directeur de la nature et des paysages	1 ex
- le délégué au développement durable	1 ex
- le chef du service de l'inspection générale de l'environnement	1 ex
- le vice-président du CGPC	1 ex
- la présidente et les présidents de section du CGPC	7 ex
- les secrétaires de section du CGPC	7 ex
- les coordonnateurs de MIGT	11 ex
- M. Denis CARDOT, Mme Bénédicte DIDIER, M. Jean-Claude, LE CLECH	
- M. Henri LEGENDRE M. François, RENVOISE, M. Régis RIOUFOL	
- et M. Pierre VERDEAUX	7 ex

CONSEIL GENERAL DES PONTS ET CHAUSSEES

N° 005115-01

**Audit thématique
« L'intervention des DRE et DDE en gestion de crise »**

RAPPORT DE SYNTHESE

Fascicule premier

Établi par

**Henri LEGENDRE, Bénédicte DIDIER, Denis CARDOT, Jean-Claude LE CLECH,
François RENVOISE, Régis RIOUFOL et Pierre VERDEAUX**

Décembre 2007

RESUME

Le rapport « L'intervention des DRE et DDE en gestion de crise » présente la synthèse des travaux menés dans le cadre de l'audit thématique prévu dans la note d'orientation du Vice-Président du Conseil Général des Ponts et Chaussées (CGPC) relative à l'inspection générale des services pour 2007, avec pour commanditaire le Président de la 1^{ère} Section.

Les audits thématiques portent sur la mise en oeuvre par les services de politiques ou d'actions jugées prioritaires ou posant des difficultés d'application particulières, et les termes « gestion de crise » s'entendent comme « prévention des crises et gestion des situations d'urgence » en excluant les situations de défense.

Le travail d'explicitation de la commande a conduit à préciser que l'audit traiterait les trois sujets suivants :

- positionnement des services, par rapport aux préfets et dans les dispositifs ORSEC ;
- organisation des services en situation normale et d'urgence et modes de travail avec les organismes concourant à l'exécution des missions ;
- adéquation des moyens humains, financiers et techniques propres aux services et des mécanismes permettant la mobilisation des moyens externes.

L'audit s'est déroulé en trois temps :

- une équipe-projet a élaboré un cahier des charges comportant un référentiel de questionnement détaillé et une liste de vingt-trois services - vingt DDE, un service de navigation et deux DRE de zone de défense - constituant un échantillon représentatif des différentes catégories de risques et situations (les autres services, et notamment les DIR, étant considérés dans l'audit comme des acteurs externes) ;
- les audits des services ont été réalisés par les MIGT entre fin mars et début octobre, au moyen d'un questionnaire préalable et d'entretiens internes et externes (préfets ou directeurs de cabinet, services interministériels de défense et de protection civile et services départementaux d'incendie et de secours notamment) ;
- l'équipe-projet a effectué une synthèse des travaux comportant un état des lieux et des pistes d'amélioration.

S'agissant de l'état des lieux, l'audit a mis en évidence que, de manière générale, les DDE, d'une part, connaissent mal la nouvelle planification ORSEC et, d'autre part, ont une vision peu précise de leurs missions en matière de gestion de crise depuis le transfert des routes.

Une réponse en termes organisationnels a toutefois été donnée dans tous les services audités. Elle ne semble pas dans la majorité des cas avoir été précédée d'une réflexion approfondie sur les missions. Cette analyse est confortée par l'examen des modes de travail instaurés avec les autres acteurs concernés par la gestion de crise.

Les services préfectoraux ont, au cours des audits, fait fréquemment part de leurs inquiétudes sur l'évolution prévisible des capacités d'intervention opérationnelles des DDE ainsi que de leurs interrogations sur la plus-value réelle que sont susceptibles de leur apporter les DDE en cas de crise. Ils ont aussi, pour certains, indiqué leurs attentes dans les domaines de la prévention des risques et de l'expertise technique de haut niveau.

L'audit a mis en évidence la nécessité d'une action plus directive de l'administration centrale pour accélérer la mise en oeuvre des instructions existantes et clarifier rapidement les attentes dans les secteurs non encore couverts par des textes précis.

S'agissant des pistes d'amélioration, il est d'abord rappelé que les audits des services se sont déroulés dans les mois ou semaines suivant les réorganisations liées aux transferts routiers et que les missions et les moyens des DDE sont susceptibles d'évoluer à nouveau en fonction des conclusions du chantier de la Révision Générale des Politiques Publiques et de celui de l'organisation du Ministère de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement Durables¹.

Le rapport indique les hypothèses d'évolution des services qui ont été retenues, à savoir une généralisation probable des fusions des DDE avec les DDAF, un maintien de la coordination des actions de sécurité civile par les DRE de zone de défense et un renforcement du pilotage des moyens humains et financiers par l'ensemble des DRE.

Le rapport souligne ensuite la nécessité, pour des questions de responsabilité et de moyens, d'une hiérarchisation des missions des services avec un noyau dur correspondant aux missions ressortant d'obligations réglementaires ou présentant un intérêt stratégique.

Ce noyau dur pourrait être composé de la « mobilisation des entreprises du BTP », de la « mobilisation des entreprises de transport », de la « coordination des opérateurs routiers » de la « lutte contre les pollutions marines » et de l'« appui à la gestion des crises d'inondation ».

Trois séries de recommandations sont alors formulées.

Les premières visent à une clarification des missions, avec au principal un arbitrage au niveau du Secrétaire Général sur le noyau dur des missions, s'accompagnant de la définition avec le ministère de l'Intérieur des principes et règles concernant les dispositifs opérationnels et outils techniques de la gestion de crise (salles de crise, moyens de communication et systèmes d'information géographique notamment).

Les deuxièmes portent sur la consolidation du réseau, avec, d'une part, la publication par le Secrétariat Général d'une instruction relative aux missions des DRE de zone de défense précisant leurs rôles vis-à-vis des DDE et, d'autre part, la mise en oeuvre par le Service de Défense et de Sécurité de mesures visant à améliorer la diffusion de l'actualité réglementaire de la sécurité civile, la formation des agents et la mobilisation de l'expertise technique.

Les troisièmes concernent l'organisation des services, avec une formalisation des missions et une validation par l'autorité préfectorale, la création de synergies internes entre la prévention des risques et la gestion de crise, et une structuration du travail avec les SIDPC et les SDIS, les professions du BTP et des transports, et les opérateurs routiers.

Les auteurs du rapport soulignent en conclusion que si la mise en oeuvre des recommandations devrait permettre aux services d'apporter aux préfets de département et de zone de défense un

¹ Le rapport de synthèse a été élaboré au mois de novembre 2007, c'est-à-dire avant la présentation par le Ministre d'État, Ministre de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement Durables, des orientations relatives à l'organisation de l'administration centrale du ministère, d'une part, et la réunion, sous la présidence du Président de la République, du Conseil de Modernisation des Politiques Publiques, d'autre part.

appui technique plus efficace pour la préparation et la gestion des situations d'urgence, de fortes interrogations existent quant à la possibilité de maintenir cette capacité dans la durée, et ce eu égard à la disparition d'une culture opérationnelle ; ces interrogations méritent d'être prises en compte dans les réflexions sur l'organisation du Ministère de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement Durables.

SOMMAIRE

RESUME	2
1. Introduction	6
2. Présentation de l'audit	7
2.1 La commande	7
2.2 Le cahier des charges	8
2.2.1 Résumé du cahier des charges	8
2.2.2 Les dispositions relatives aux audits des services	9
2.3 Le déroulement de l'audit	11
2.3.1 Le bilan du déroulement	11
2.3.2 Les limites de la synthèse	11
3. L'état des lieux	13
3.1 Caractéristiques des DDE auditées	13
3.2 Positionnement des services	14
3.3 Organisation des services et modes de travail	16
3.4 Adéquation des moyens	17
4. Les pistes d'amélioration	19
4.1 Clarification des missions	19
4.1.1 Proposition de noyau dur	21
4.1.2 Les missions optionnelles	24
4.2 Consolidation du réseau	25
4.3 Organisation des services	26
5. Synthèse des avis des collègues	28
6. Conclusion	30
LISTE DES ANNEXES	31

1. INTRODUCTION

Les travaux résultant de l'audit "L'intervention des DRE et DDE dans la gestion de crise" sont restitués sous la forme de trois fascicules :

Composition du rapport de synthèse

	Contenu	Titre des annexes
Fascicule 1	Rapport Annexe 1 Annexe 2 Annexe 3 Annexe 4	<i>Décision d'approbation des termes de référence</i> <i>Glossaire</i> <i>Bibliographie</i> <i>Avis des collègues</i>
Fascicule 2	Annexe 5	<i>Avis de synthèse des rapports des audits des services</i>
Fascicule 3	Annexe 6	<i>Synthèses des points d'audit effectuées par l'équipe-projet</i>

Le rapport proprement dit (partie du fascicule 1) est structuré autour :

- d'une présentation du contenu et des modalités de réalisation de l'audit (chapitre 2 "Présentation de l'audit") ;
- d'une synthèse, pour chacun des trois sujets principaux de l'audit, des constats réalisés dans les différents services audités (chapitre 3 "L'état des lieux") ;
- d'une présentation détaillée des propositions d'améliorations structurées autour de trois axes : la clarification des missions, la consolidation du réseau et l'organisation des DDE (chapitre 4 "Les pistes d'amélioration") ;
- d'une synthèse de l'avis des collègues (chapitre 5) ;
- d'une conclusion (chapitre 6).

Le rapport de synthèse a été élaboré au mois de novembre 2007, c'est-à-dire avant la présentation par le Ministre d'État, Ministre de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement Durables, des orientations relatives à l'organisation de l'administration centrale du ministère, d'une part, et la réunion, sous la présidence du Président de la République, du Conseil de Modernisation des Politiques Publiques, d'autre part.

2. PRESENTATION DE L'AUDIT

2.1 La commande

L'audit « L'intervention des DRE et DDE dans la gestion de crise » fait partie des trois audits thématiques retenus au titre de l'inspection générale des services pour 2007 et mentionnés dans la note d'orientation du Vice-Président du Conseil Général des Ponts et Chaussées (CGPC) du 22 novembre 2006.

Cette note précise que les « audits thématiques », une des cinq composantes du nouveau dispositif d'inspection, portent sur la mise en oeuvre par les services de politiques ou d'actions jugées prioritaires ou posant des difficultés d'application particulières.

La commande a été explicitée par un travail de cadrage qui a abouti à une note en date du 8 février 2007, laquelle soulignait que les termes « gestion de crise » avaient été remplacés dans les derniers textes sur la sécurité civile par l'expression « prévention des crises et gestion des situations d'urgence », et que les missions et les rôles des DDE étaient en cours de redéfinition et susceptibles de varier d'un département à l'autre, selon les schémas d'organisation de l'administration de l'État et l'architecture des nouveaux dispositifs opérationnels ORSEC, cette abréviation signifiant désormais « Organisation de la Réponse de Sécurité Civile ».

Il était donc proposé que l'audit traite, au principal, les trois sujets suivants :

- positionnement des services, par rapport aux préfets et dans les dispositifs ORSEC ;
- organisation des services en situation normale et d'urgence et modes de travail avec les organismes concourant à l'exécution de leurs missions ;
- adéquation des moyens humains, financiers et techniques propres aux services et des mécanismes permettant la mobilisation de moyens externes.

Cette note de cadrage a constitué les termes de référence de l'audit, qui ont été approuvés par la décision du Vice-Président du CGPC du 22 février 2007 (cf. annexe 1), laquelle précisait le dispositif de pilotage décrit ci-dessous.

L'audit a eu pour commanditaire le Président de la 1^{ère} Section et a été conduit par une équipe-projet, avec le concours des MIGT, l'interface étant assurée par un « groupe MIGT ».

L'équipe-projet était composée de M. Henri LEGENDRE, coordonnateur, Mme Bénédicte DIDIER (qui a succédé à M. Guy LE GOFF parti à la retraite), MM. Denis CARDOT, Jean-Claude LE CLECH, François RENVOISE, Régis RIOUFOL et Pierre VERDEAUX.

Le groupe MIGT comprenait MM. François NAU (Nord-Pas-de-Calais, Picardie), Firmino FRACCARO (Île-de-France et Outre-Mer), Henri LEGENDRE (Centre, Haute et Basse-Normandie), Michel LE BLOAS (Bretagne, Pays de Loire), Mme Fabienne PELLETIER (Poitou-Charentes, Aquitaine), MM. Jean-Alfred BEDEL (Limousin, Midi-Pyrénées), Pierre VERDEAUX (Champagne-Ardenne, Lorraine, Alsace), Bertrand CREUCHET (Franche-Comté, Bourgogne), Christian BOURGET (Auvergne, Rhône-Alpes) et Guy DESCOMBES (Languedoc-Roussillon, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Corse).

L'audit portait sur une thématique intéressant plus particulièrement les quatre collèges « Risques Naturels et Technologiques », « Transports Terrestres », « Eau, Hydrologie et Météorologie », « Mer », lesquels devaient être associés à l'établissement du cahier des charges et du rapport de synthèse.

La note de cadrage prévoyait que l'audit se déroule en trois phases, selon le calendrier ci-dessous.

Phasage de l'audit

	Janv	Fevr	Mars	Avr	Mai	Juin	Juil	Août	Sept	Oct	Nov	Dec
Cahier des charges												
Audits des services												
Rapport de synthèse												

2.2 Le cahier des charges

2.2.1 Résumé du cahier des charges

Le cahier des charges, validé le 23 mars 2007 par le Président de la 1ère Section, comportait cinq chapitres et plusieurs annexes.

Le chapitre premier exposait « La commande ».

Le chapitre 2, « La problématique de la prévention des crises et de la gestion des situations d'urgence », donnait quelques définitions du concept de crise, ainsi qu'une liste des risques, menaces et situations intéressant les DDE, regroupés sous les rubriques « liés aux transports », « naturels », « technologiques », « sanitaires » et « de site ».

Le chapitre 3, « Le cadre d'intervention des services de l'Équipement », rappelait d'abord le contexte réglementaire de la sécurité civile issu de la loi de modernisation de la sécurité civile du 13 août 2004 et de ses trois décrets d'application du 13 septembre 2005 (dispositif ORSEC, plans communaux de sauvegarde et plans particuliers d'intervention) et donnait les grandes lignes de la circulaire MIAT du 29 décembre 2006 relative à la planification ORSEC départementale.

Il abordait ensuite les problèmes de financement liés à la mise en œuvre de la LOLF.

Il présentait enfin les missions et l'organisation du ministère chargé des Transports et de l'Équipement, avec notamment un réseau territorial s'appuyant sur les DRE de zone de défense (DREZ) et un dispositif comportant la passation de conventions avec des opérateurs publics ou privés ; il mentionnait les textes applicables, et notamment la lettre circulaire SG/DGPA/HFD du 19 décembre 2005 relative aux risques de pandémie grippale et à l'élaboration des plans de continuité des services déconcentrés, la circulaire MIAT/MTETM du 1^{er} décembre 2006 relative à la gestion de la circulation routière et au traitement des

situations de crise dans la nouvelle configuration routière, et le projet d'instruction cadre relative aux nouvelles DDE ; il faisait également état des textes en projet.

Le chapitre 4, « Le processus et le calendrier de réalisation de l'audit », rappelait les objectifs de l'audit et en donnait les limites ; il était notamment précisé que l'audit s'intéressait aux interfaces avec la « prévention des risques » et la « post-crise » mais ne les traitait pas, et que les services du ministère autres que les DDE, les services maritimes ou de navigation et les DREZ étaient considérés comme des acteurs externes (cas des DIR notamment). Le dispositif et le phasage de l'audit y étaient précisés.

Le chapitre 5 était consacré à « L'audit des services », point développé ci-dessous (cf. 2.2.2).

Le cahier des charges était accompagné d'une série d'annexes, dont l'ensemble des documents relatifs aux audits de DDE et une bibliographie détaillée.

Le cahier des charges a fait l'objet de deux additifs d'actualisation :

- l'additif n°1, du 11 juin, a consisté principalement en une actualisation du chapitre 3 au regard de la publication de l'instruction cadre du 28 mars 2007 relative aux DDE et de la création du Ministère de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement Durables, et en l'ajout des documents relatifs aux audits de DREZ.
- l'additif n°2, du 5 septembre, a apporté quelques compléments au référentiel de questionnement des audits de DDE.

2.2.2 Les dispositions relatives aux audits des services

a) La méthodologie

Les listes de points d'audit des DDE et des DREZ devaient permettre à l'équipe-projet de disposer, lors de l'élaboration du rapport de synthèse, de l'ensemble des éléments permettant de traiter les trois grandes questions déclinant la commande.

Il en est résulté, pour les DDE, une liste de 24 points (portés à 25 par l'additif n°1) rattachés à des rubriques regroupées en deux parties, « Tronc commun » (Stratégie - Organisation interne - Relations avec les acteurs - Plans, procédures et outils) et « Thématiques particulières » (Transports - Crise routière – Inondations - Grippe aviaire - Pandémie grippale).

S'agissant des DREZ, la liste a comporté 10 points.

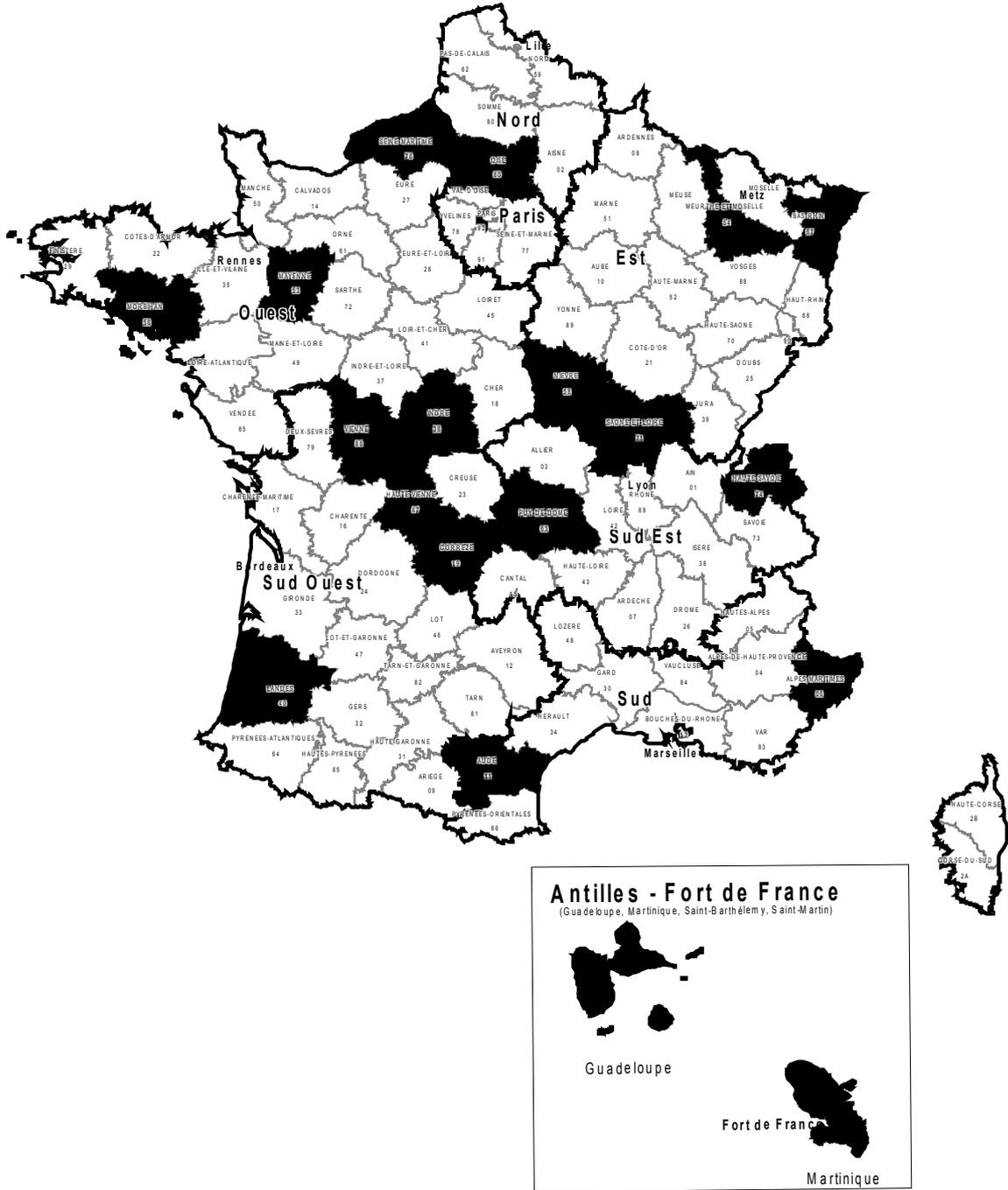
Ces listes ont été accompagnées d'un triptyque constitué d'un référentiel de questionnement déclinant les points en un certain nombre d'items, d'une proposition de questionnaire préalable et d'une proposition de liste d'entretiens internes et externes.

Enfin, la structure des rapports a été imposée.

b) La liste des services

La liste des services avait été établie selon un échantillon représentatif des différentes catégories de risques et situations et des typologies de services, et comportait vingt DDE, un Service de Navigation et deux DREZ, qui apparaissent sur la carte ci-après.

Carte des services audités avec limites des zones de défense



2.3 Le déroulement de l'audit

2.3.1 Le bilan du déroulement

L'audit s'est globalement déroulé selon le calendrier prévu.

Vingt-trois audits de services ont été réalisés, soit le nombre prévu au cahier des charges (moyennant un ajout, une substitution et une suppression), et ce en deux séries, la première de fin mars à début juillet, la seconde de début septembre à début octobre.

La réalisation de chacun de ces audits (préparation, déroulement et rapport) a représenté en moyenne 20 journées de travail réparties entre deux ou trois auditeurs.

Le projet de rapport de synthèse a été rédigé début novembre.

L'équipe-projet et le groupe MIGT se sont rencontrés à intervalles réguliers et les collègues « Risques Naturels et Technologiques », « Transports Terrestres », « Eau , Hydrologie et Météorologie », « Mer » ont été informés de l'avancement de l'audit et invités à émettre un avis sur le projet de rapport de synthèse, lequel a également été présenté à la Conférence des Coordonnateurs de MIGT.

2.3.2 Les limites de la synthèse

L'emploi d'un référentiel de questionnement commun, le nombre de personnes rencontrées (entre quinze et vingt par audit) et le spectre de leurs fonctions (en interne : direction, chefs de service et d'unité et agents concernés – en externe : préfet ou directeur de cabinet, SIDPC, SDIS, DIR, conseil général, gendarmerie, DDSP,...) ont permis, malgré l'hétérogénéité des situations, de dégager des tendances sur les trois grands sujets de l'audit et de proposer des pistes d'amélioration de l'intervention des services.

La portée des commentaires et, par voie de conséquence, des recommandations du rapport de synthèse, se trouve en revanche relativisée par le fait que les audits des services se sont déroulés dans un contexte assez particulier : les quatorze premiers ont été réalisés quelques semaines seulement après la mise en place des dernières réorganisations de services liées aux transferts routiers, les neuf derniers dans les trois mois suivant la création du Ministère de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement Durables.

C'est la raison pour laquelle il est apparu utile de donner ci-après une chronologie comparative de l'audit et de son contexte.

Chronologie de l'audit

	Contexte	Audit
2006		
Novembre		Note d'orientation du Vice-Président du CGPC relative à l'inspection générale des services au titre de 2007
Décembre	Circulaire MIAT/MTETM du 1 ^{er} décembre 2006 relative à la gestion de la circulation routière Circulaire MIAT du 29 décembre 2006 relative à la planification ORSEC départementale	
2007		
Janvier		
Février		Décision du Vice-Président du 22 février 2007 approuvant les termes de référence de l'audit
Mars	Instruction cadre du 28 mars 2007 relative aux DDE	Validation du cahier des charges Audit de la DDE de l'Indre
Avril	Mise en place des dernières réorganisations de DDE	Audits des DDE de l'Aude, de la Mayenne, du Morbihan et de la Martinique
Mai	Création du Ministère de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement Durables	Audit de la DDE des Landes
Juin	Engagement de la Révision Générale des Politiques Publiques	Additif n°1 au cahier des charges Audits des DDE de l'Oise, de la Vienne, de la Meurthe-et-Moselle, de la Haute-Vienne et de la Corrèze
Juillet		Audits des DDE de la Guadeloupe, de la Saône-et-Loire et des Hauts-de-Seine
Août		
Septembre		Additif n°2 au cahier des charges Audits de la DREZ PACA, des DDE de la Nièvre, du Puy-de-Dôme, du Bas-Rhin, de la Seine-Maritime, des Alpes-Maritimes, de la Haute-Savoie, et de la DREZ Île-de-France
Octobre		Audit du Service de Navigation de la Seine
Novembre	Lettre circulaire MIOMCT/MEDAD du 6 novembre 2007 sur le traitement des situations de crises routières	Projet de rapport de synthèse
Décembre		Remise du rapport de synthèse

3. L'ETAT DES LIEUX

Après un rappel des caractéristiques des DDE au moment de l'audit, l'état des lieux est présenté suivant les trois sujets retenus dans la note de cadrage à savoir le positionnement des services, l'organisation des services et l'adéquation des moyens.

Comme cela est indiqué au 2.2.2, ces sujets ont été déclinés, au niveau du cahier des charges, en 25 points à auditer qui sont rappelés dans les tableaux ci-après et dont la synthèse est, pour chacun d'entre eux, fournie en annexe 6 (fascicule 3).

Points d'audit - Tronc commun

	Point	Intitulé
Stratégie de la DDE	1	<i>Connaissance des missions du service et des enjeux locaux</i>
	2	<i>Positionnement du service dans le dispositif ORSEC</i>
Organisation interne	3	<i>Organisation du service en situation normale et dispositif de permanence</i>
	4	<i>Organisation du service en situation d'urgence</i>
	5	<i>Méthode d'imputation des ETP</i>
	6	<i>Développement de l'ingénierie de crise</i>
Relations avec les acteurs	7	<i>Modes de travail entre DDE et DREZ</i>
	8	<i>Fonctionnement du réseau Équipement (hors DDE/DREZ)</i>
	9	<i>Mode de travail avec le Service Interministériel de Défense et de Protection Civile(SIDPC)</i>
	9bis	<i>Mode de travail avec le Service Départemental d'Incendie et de Secours (SDIS)</i>
	10	<i>Mode de travail avec les organismes-ressources</i>
	11	<i>Mobilisation des entreprises du BTP</i>
	12	<i>Mobilisation des moyens d'hébergement et de relogement</i>
13	<i>Modes de travail avec les collectivités territoriales</i>	
Plans, procédures, outils	14	<i>Caractère opérationnel des plans de secours spécialisés antérieurs au nouvel ORSEC</i>
	15	<i>Continuité et sécurité des systèmes de communication et de traitement de l'information</i>
	16	<i>Organisation matérielle et dispositif opérationnel</i>

Points d'audit - Thématiques particulières

	Point	Intitulé
Transports routiers et ferroviaires	17	<i>Connaissance des caractéristiques des réseaux routiers et ferroviaires</i>
	18	<i>Mobilisation des entreprises de transport</i>
Crises routières	19	<i>Organisation du service pour les missions de circulation routière</i>
	20	<i>Mode de travail avec les opérateurs routiers</i>
Inondations	21	<i>Connaissance des régimes des cours d'eau et des enjeux et vulnérabilités</i>
	22	<i>Rôle du service dans la gestion des crises d'inondation et mode de travail avec SPC/DIREN</i>
Grippe aviaire	23	<i>Plan de continuité du service en cas de pandémie</i>
Pollutions marines	24	<i>Mise en oeuvre des instructions POLMAR/Terre et modes de travail avec les acteurs</i>

3.1 Caractéristiques des DDE auditées

Les organisations des DDE auditées sont celles qui ont été mises en place fin 2006 ou début 2007, dans le contexte de réformes constitué par la mise en œuvre de la LOLF, la deuxième phase de décentralisation et la réforme de l'administration territoriale de l'État.

Quatre ensembles de missions avaient déterminé les réorganisations, à savoir « l'aménagement et l'urbanisme », « le logement, la politique de la ville et la construction »,

« l'environnement et les risques » et « les déplacements, la sécurité des transports et la gestion des crises », avec des mutualisations de compétences ou de fonctions à organiser à l'échelle régionale.

Les caractéristiques actuelles des DDE métropolitaines (ou, en d'autres termes, leurs forces et faiblesses), pour ce qui intéresse la gestion de crise (hors situation de défense), peuvent s'énoncer ainsi :

- avec des effectifs tournant en moyenne autour de deux à trois cents agents, les DDE font partie des services départementaux les plus importants ;
- elles sont essentiellement composées de services fonctionnels, les unités opérationnelles étant les parcs, qui ont vocation à être transférés à court ou moyen terme aux conseils généraux, et dans certains départements, les subdivisions "bases aériennes" et "maritimes" et "fluviales" ;
- elles ont généralement une organisation infradépartementale, constituée de trois à six unités territoriales ;
- l'exercice de la maîtrise d'œuvre se perd peu à peu et il en est de même de la pratique des marchés publics, sauf dans les cellules « constructions publiques » ;
- des compétences géomatiques sont développées depuis plusieurs années ;
- certaines fonctions support, comme la documentation ou le contentieux, sont parfois déjà mutualisées à l'échelle régionale ou susceptibles de l'être à l'horizon 2009 ;
- les DDE ont une culture de travail avec les collectivités territoriales, beaucoup moins avec les organisations professionnelles.

S'agissant de l'Outre-Mer, les deux services audités, à savoir les DDE de la Guadeloupe et de la Martinique, présentent les mêmes spécificités, à savoir région monodépartementale et caractère insulaire.

3.2 Positionnement des services (par rapport aux préfets et dans les dispositifs ORSEC)

Dans les DDE la gestion des crises concernait ces dernières années principalement la crise routière ou les conséquences routières de crises diverses. Les DDE disposaient alors pour assumer cette mission de compétences reconnues (technicité, connaissance du terrain,...) et de moyens logistiques conséquents. Cette disponibilité de main d'œuvre, de matériels et de technicité constituait un moyen d'intervention apprécié des préfets dans le traitement des crises.

L'impact des transferts résultant de la décentralisation modifie cette situation de façon sensible. Les réorganisations qui en découlent ont aussi par endroit un effet déstabilisateur pas encore surmonté.

C'est dans ce contexte qu'ont été précisées, d'une part, les nouvelles missions dans le domaine routier (circulaire du 1er décembre 2006) et, d'autre part, les orientations générales dans le domaine de la prévention des crises et la gestion des situations d'urgence (annexe 1 de l'instruction cadre du 28 mars 2007). D'autres projets d'instructions sont en cours d'élaboration (inondations, hébergement,...) mais les DDE ont peu d'informations en la matière.

L'audit a mis en évidence qu'au niveau du terrain les DDE n'ont en général pas encore de vision précise de leurs missions dans le domaine de la gestion des crises, même si sur le plan structurel, l'organisation nouvelle mise en place identifie clairement les entités en charge de ces missions. Dans le domaine routier les missions sont connues mais leur mise en pratique s'avère délicate (interfaces avec les conseils généraux, les directions interdépartementales des routes et les autres opérateurs routiers) et laisse les partenaires sceptiques sur leur validité opérationnelle. Dans d'autres domaines importants (inondations quand le SPC est dans un autre service déconcentré, hébergement,...), une grande part des DDE ne se sent pas acteur concerné.

Ce constat est à rapprocher des dispositions prévues dans le nouvel ORSEC qui prévoient que, sous le rôle fédérateur des SIDPC dont le renforcement tant qualitatif que quantitatif est à noter, *"chaque acteur doit s'approprier les missions relevant de sa compétence et les retranscrire dans son organisation interne"*.

Les principes découlant de la nouvelle planification ORSEC départementale (loi du 13 août 2004) sont peu connus et rarement assimilés. L'engagement des travaux de mise en oeuvre de ce nouveau dispositif (circulaire et guide du 29 décembre 2006) est récent. Malgré l'ampleur du chantier qu'il représente, il n'a eu à ce jour que peu de répercussions dans le réseau Équipement. La moitié des préfetures rencontrées précisent toutefois avoir à ce jour formalisé le début de ce chantier par l'envoi d'une note de service ou l'organisation d'une première réunion. La situation actuelle est donc proche de celle qui prévalait avec l'ancien plan ORSEC.

Cette situation de flottement dans les services de l'Équipement est parfaitement ressentie par les autorités préfectorales qui s'inquiètent en outre, du fait des pertes prévisibles à moyen terme de compétences et de moyens, de la capacité effective des DDE à participer opérationnellement à la gestion des crises (d'ailleurs en dehors du domaine routier, il ne semble pas que l'intervention des DDE soit pour certaines d'entre elles un souci prioritaire). Elles expriment d'ailleurs le souci de voir plutôt les DDE se concentrer en priorité sur les missions de prévention des risques (où des retards d'élaboration des PPR sont constatés) puis éventuellement sur des analyses plus spécifiques (par exemple définition des risques liés à des crues d'importance moyenne moindre que celles définies dans les PPR). Certains préfets ont toutefois précisé qu'au niveau de la gestion des crises, leur appui naturel sous l'angle de l'expertise technique était la DDE.

Les relations avec les SIDPC sont fréquentes et qualifiées, de part et d'autre, de bonnes. Les DDE interviennent principalement au niveau de la participation à l'élaboration des plans de secours et aux exercices de gestion de crise (la mise à jour des anciens plans pour tenir compte des transferts routiers n'est toujours pas effective dans plusieurs départements – cf. annexe 6 point 14). Les SIDPC conçoivent les DDE comme des conseils spécialisés dans les domaines de la route, de la connaissance opérationnelle des entreprises du BTP et des Transports et de la cartographie de l'urbanisation.

S'agissant de l'Outre-Mer, quelques éléments sont donnés en fin de chapitre.

3.3 Organisation des services (situations normale et d'urgence) et modes de travail (avec les organismes concourant à l'exécution de leurs missions).

Situation normale

Il y a toujours, en termes de structure organisationnelle, un affichage effectif en matière de prise en charge des activités relevant de la gestion de crise qui ne semble pas, dans la majorité des cas, avoir été précédé d'une réflexion approfondie sur les missions :

- la fonction de Responsable Sécurité Défense est confiée à un cadre A+ qui est, et ceci de manière assez également répartie, soit le DDE Adjoint, soit le Chef du Service ayant dans ses attributions la gestion des crises ;
- les attributions "prévention des risques" et "gestion de crise" sont (et là aussi de manière assez égale) soit regroupées dans le même service soit réparties entre des services différents;
- les cellules ou bureaux en charge de la gestion de crise sont généralement dirigées par un cadre B+ avec un effectif affecté (en situation normale) à la seule gestion de crise inférieur (en moyenne) à 2 ETP ;
- dans la majorité des cas les représentations territoriales ne sont pas impliquées dans l'organisation prévue pour la gestion de crise, alors que les responsables concernés sont plutôt demandeurs.

Des dispositifs de permanence, principalement organisés autour des cadres A et A+, sont instaurés de manière hebdomadaire. Ces permanences associent fréquemment les représentants territoriaux. Depuis la décentralisation une baisse très sensible des sollicitations des agents de permanence a été constatée.

Situation d'urgence

Il est prévu systématiquement une représentation au C.O.D (cadre de permanence - hors heures ouvrables - ou cadre de direction) et fréquemment un appui, rarement formalisé, en DDE au niveau du service en charge de la gestion de crise. Seul un service a prévu un appui du Parc.

La quasi totalité des services disposent d'un plan de continuité du service (pandémie grippale) élaboré en 2006 et en cours d'actualisation.

Modes de travail

En termes d'appréciation des modes de travail avec les organismes concourant à l'exécution des missions, elle peut se résumer ainsi (cf. annexe 6) :

- DREZ / DDE (point 7) : d'une façon générale, les DDE sont assez critiques à l'égard de la plupart des DREZ, considérant qu'elles n'apportent guère de plus-value en situation normale et manquent de réactivité en situation d'urgence. Les DDE semblent ne pas connaître l'existence du "réseau sécurité défense" mis en place à la mi-2006 par le Chef du Service de Défense et de Sécurité. Les modes de fonctionnement du triangle DDE - DRE (pilotage des moyens humains et financiers et maîtrise d'ouvrage des plans de formation) - DREZ ne sont pas établis.

- Réseau Équipement (hors DREZ) (point 8) : il n'y a pas de relations structurées avec le Réseau Scientifique et Technique. Sa capacité à mobiliser des expertises à première demande semble être une vraie difficulté. Les CETE sont évoqués principalement au titre de la maintenance de PARADES, et quelques CIFP pour des formations jugées trop générales ou peu adaptées (plans communaux de sauvegarde).

- SIDPC (point 9) : les relations sont fréquentes et bonnes, avec des interventions des DDE dans l'élaboration des plans de secours et des participations aux exercices.

- SDIS (point 9bis) : les relations sont peu fréquentes et non structurées. Les SDIS sont souvent bien équipés et peuvent développer parfois des actions équivalentes à celles attendues dans les DDE (fichier des ressources du BTP et du Transport, élaboration de SIG...).

- Organismes ressources (Météo, CRICR...) (point 10) : d'une façon générale les DDE n'ont pas structuré ou organisé de liens avec les différents centres de ressources, soit pour traiter de l'information, soit pour mobiliser des expertises. Sauf dans quelques cas isolés (SPC au sein d'une DDE par exemple) les anciennes relations sont en voie de disparition. Les connaissances et les expertises basculent vers les services gestionnaires des réseaux.

- Réseau des entreprises du BTP et de Transport (points 11 et 18) : le protocole du 13 mars 2007 relatif à la mobilisation des entreprises du bâtiment et des travaux publics en situation d'urgence et son "guide des bonnes pratiques" sont méconnus et rarement mis en oeuvre. PARADES Web semble, après quelques retards, être aujourd'hui correctement déployé. En ce qui concerne le réseau des entreprises de transport, ce n'est pas pour le moment une préoccupation dominante dans les DDE.

- Opérateurs routiers (point 20) : les échanges et contacts pour la mise en oeuvre des principes définis par la circulaire du 1er décembre 2006 ne sont pas encore finalisés. Le principe même de "coordination" qui en découle est parfois débattu. Les derniers audits réalisés mettent en avant une évolution souhaitée du positionnement des DDE.²

- Collectivités territoriales (point 13) : aucune réalisation de PCS n'est effective parmi les DDE auditées et plusieurs n'envisagent pas de s'y engager pour des considérations soit de moyens, soit de responsabilité.

S'agissant de l'Outre-Mer, quelques éléments sont donnés en fin de chapitre.

3.4 Adéquation des moyens (humains, financiers et techniques propres aux services et des mécanismes permettant la mobilisation de moyens externes)

Dans la mesure où, d'une part, à l'intérieur du MEDAD, seule une partie des missions (pollutions marines, routes) relevant de la gestion de crise a été à ce jour précisée, et, où, d'autre part, il n'y a pas eu encore - même dans le cadre de la mise en oeuvre du nouvel ORSEC - de clarification des attentes des autorités préfectorales, il paraît délicat de juger de l'adéquation des moyens mis en place localement, d'autant plus qu'aucune crise importante n'est intervenue récemment en métropole qui aurait constitué un test en vraie grandeur de la pertinence des dispositions retenues (le cas du cyclone DEAN est évoqué à la fin du chapitre).

² Les derniers audits des services ont été réalisés un mois avant la lettre circulaire MIOMCT-MEDAD du 6 novembre 2007 relative au traitement des situations de crise routière

Un certain nombre d'observations sont toutefois possibles :

En situation normale (où le socle minimal de tâches comprend la mise à jour des plans de secours, l'organisation des permanences, la participation aux exercices et aux formations, les actions de préparation à la gestion de crise : mise à jour des ressources pour la Sécurité et la Défense – Parades, etc, préparation des commandes par anticipation, gestion active des réseaux de contacts...) les effectifs affectés (évalués en ETP) paraissent faibles eu égard aux ambitions découlant de l'instruction cadre du 28 mars 2007 et surtout les postes offerts, vu le contexte évoqué ci avant, restent peu valorisants et ne sont choisis que par défaut.

En situation d'urgence, sur le plan des moyens techniques (valise de permanence, salle de crise en DDE, moyens de communication, réseaux secours) et des systèmes d'information (PARADES, SYNERGI, SIG,...) les situations sont très variées et sans aucun doute améliorables (cf. points 15 et 16). L'intérêt de maintenir (et sous quelle forme) des salles de crise en DDE doit être discuté. Du fait des transferts de personnel résultant de la décentralisation, les agents mobilisables au sein des DDE en période de crise seront nettement moins nombreux (sans évoquer les pertes de compétence en particulier dans le domaine de l'encadrement des interventions d'entreprises extérieures). Les conséquences de cette situation, et les façons d'y remédier, ne sont pas précisément cernées actuellement.

Au niveau des mécanismes de mobilisation des moyens externes (principalement BTP et Transports), il ne semble pas que des actions spécifiques nouvelles aient été engagées (tout au plus la préparation de marchés sur la base de ceux exécutés lors de crises précédentes) du fait d'une difficulté à cerner les attentes. Le maintien du niveau des compétences dans ce secteur est un enjeu majeur dans la crédibilisation du rôle des services dans le domaine de la gestion des crises.

En ce qui concerne l'Outre-Mer, les audits n'ont concerné que la Guadeloupe et la Martinique, où les services de l'État ont une culture de la crise liée à l'importance des risques naturels régionaux : cyclones, séismes et volcans. Ces audits se sont déroulés quelques semaines avant le passage en septembre du cyclone DEAN et des premiers éléments concernant le rôle d'une des DDE, celle la DDE de la Guadeloupe, ont pu être fournis par la MIGT concernée :

- pendant la crise, la DDE a participé au C.O.D mais n'a pas eu un rôle très actif en raison du fait que, d'une part, les conséquences du cyclone ont été assez modestes sur la Guadeloupe et que, d'autre part, le protocole de gestion de crise routière n'étant pas abouti, le Directeur Général Adjoint de la Région a "pris la main" et assuré le relais auprès du service mutualisé créé entre la Région et le Département ;
- après la crise, la DDE a été saisie par la Préfecture pour intervenir dans le cadre des procédures d'indemnisation et s'est vue confier l'instruction de plusieurs dossiers relatifs aux demandes d'indemnisation de particuliers et des communes et autres collectivités (dégâts sur les infrastructures).

4. LES PISTES D'AMELIORATION

Comme cela est ressorti de nombre d'audits des DDE, celles-ci se sont principalement positionnées sur le domaine de la prévention des risques, et ce en cohérence avec leurs missions en matière d'aménagement et d'urbanisme ; ce positionnement répond d'ailleurs à une attente des autorités préfectorales.

Deux grands chantiers engagés à la mi-2007 sont, par ailleurs, susceptibles d'avoir des effets sur les missions et la configuration des DDE : il s'agit de celui de la Révision Générale des Politiques Publiques, d'une part, et de celui de l'organisation du Ministère de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement Durables, d'autre part.

Il n'en demeure pas moins que, dans le cadre réglementaire et l'organisation administrative d'aujourd'hui, les DDE sont tenues d'apporter leur concours aux préfets, notamment dans les domaines des transports et de l'équipement.

Les recommandations qui suivent visent à leur permettre de le faire dans les meilleures conditions ; elles portent, au vu de l'état des lieux, sur la clarification des missions, la consolidation du réseau et l'organisation des DDE.

Les hypothèses d'évolution à court terme des services qui ont été retenues sont une généralisation probable des fusions des DDE avec les DDAF - sachant qu'est également en cours d'expérimentation un projet d'organisation des services de l'État dénommé « OSE » visant à resserrer l'organisation des services déconcentrés -, un maintien de la coordination des actions de sécurité civile par les DRE de zone de défense et un renforcement du pilotage des moyens humains et financiers par l'ensemble des DRE.

Les recommandations se recoupent pour partie avec celles figurant dans les rapports des missions et études qui ont été réalisées ces dernières années sur la problématique générale de la prévention des crises et de la gestion des situations d'urgence.³

4.1 Clarification des missions

Les missions et obligations des DDE en matière de gestion de crise ressortent, d'une part, d'un grand nombre de textes antérieurs aux transferts routiers et aux réorganisations et généralement connus des seuls agents défense, d'autre part, de trois textes récents, la lettre circulaire SG/DGPA/HFD du 19 décembre 2005 sur les plans de continuité des services, la circulaire du 1^{er} décembre 2006 relative à la gestion de la circulation routière et l'annexe 1 de l'instruction cadre du 28 mars 2007 relative aux DDE.

Une circulaire concernant les domaines de l'aménagement, de l'urbanisme, du logement et de la construction et comportant une annexe sur la gestion d'une crise d'inondation était en cours d'élaboration à la mi-octobre 2007.

Pour les auteurs du rapport, il est nécessaire, ne serait-ce que pour des questions de responsabilité - on rappellera à ce sujet qu'un SDIS a été poursuivi, pour la première fois en

³ Cf. notamment le rapport du Comité Ministériel de l'Évaluation, *L'évaluation de l'action des services déconcentrés du ministère de l'équipement dans la gestion des situations de post-crise*, Juin 2007.

France en 2002 - que le périmètre des missions soit délimité et que l'ensemble des domaines soient couverts par des instructions aux services.

Compte tenu des contraintes de moyens, il est proposé que les missions soient classées en deux catégories :

- la première, ou noyau dur, regroupant celles qui ressortent d'obligations réglementaires ou présentent un intérêt stratégique et pour l'exercice desquelles il convient de garantir les compétences et les moyens ;
- la seconde, correspondant aux missions optionnelles, qui devraient répondre à trois conditions : apport de plus-value, possibilité de dégager des moyens et accord ou choix de l'autorité préfectorale formalisé dans un document du type PASED.

Recommandation au Secrétaire Général (Rec. n°1)

Préciser le noyau dur des missions des DDE(A) en matière de prévention des crises et de gestion des situations d'urgence et le faire acter au niveau interministériel ; compléter sur cette base les instructions aux services.

Cette clarification des missions des DDE(A) doit avoir une traduction organique.

Recommandation au Secrétaire Général (Rec. n°2)

Actualiser la directive du 25 février 1991 sur l'organisation des services extérieurs en matière de défense et de sécurité civile ; souligner notamment les responsabilités des DRE de zone de défense dans la préparation aux situations de crise et préciser leurs missions.

Elle mérite en outre d'être accompagnée d'une redéfinition des dispositifs opérationnels, dans une double optique de rationalisation des moyens et de sécurisation des systèmes.

Recommandation au Chef du Service de Défense et de Sécurité (Rec. n°3)

Définir avec le ministère de l'Intérieur les principes et règles concernant les dispositifs opérationnels et outils techniques à mettre en oeuvre par les DREZ et les DDE(A) et notamment ceux ayant trait aux systèmes d'information géographique, aux moyens de communication et aux salles de crise ; les traduire dans une instruction technique aux services.

4.1.1 Proposition de noyau dur

a) La mobilisation des entreprises du BTP

La « mobilisation des entreprises du BTP » relève du noyau dur dans la mesure où ces entreprises font partie des « grandes catégories de ressources essentielles à la vie du pays » mentionnées dans le Code de la Défense⁴.

Le dispositif a été rénové récemment avec le protocole du 13 mars 2007 qui marquait l'aboutissement d'une démarche engagée en mai 2006, à la demande du Haut Fonctionnaire de Défense et de Sécurité, par un groupe de travail associant l'administration et la profession⁵ ; le protocole était accompagné d'un *Guide des bonnes pratiques*.

On sait que les services éprouvent des difficultés pour apprécier ce qu'un rôle de coordonnateur de moyens externes, publics ou privés, recouvre en termes de fonctions et de tâches et, par voie de conséquence, de compétences et d'organisation.

Un aperçu des dispositions du guide est donc intéressant dans la mesure où, comme l'indique l'article premier du protocole, il s'agissait « d'optimiser la mobilisation des moyens des entreprises, au niveau départemental, en cohérence avec le dispositif ORSEC, et dans une double optique de commande de prestations plutôt que de travaux en régie et de recours à des procédures de marchés de préférence à des réquisitions ».

La modernisation du dispositif de mobilisation des entreprises du bâtiment et des travaux publics en situation d'urgence

Rôle de la DDE et mode de travail avec la profession

Le protocole comporte une disposition majeure, la désignation par les organisations professionnelles d'un représentant commun, le « Représentant départemental unique du BTP » (RDU-BTP), comme interlocuteur des pouvoirs publics pour la préparation à la gestion des situations de crise.

Préparation aux situations d'urgence : « recensement des entreprises » (mise à jour de PARADES Web), « connaissance mutuelle des acteurs » (définition et mise en oeuvre de programmes d'actions annuels par le RSD et le RDU-BTP), « préparation des commandes » (préparation de marchés prêts à être passés pour les situations envisagées dans les documents ORSEC) et « continuité des communications » (définition d'un dispositif « durci » avec les services techniques de la préfecture).

Pré-alerte (en cas d'évènement à cinétique lente) : information du RDU-BTP et, le cas échéant, de la DRE de zone.

Mobilisation des entreprises : « mobilisation et positionnement des acteurs » (mise en place de l'organisation de crise), « définition des prestations et validation des moyens »,

4 Loi n° 2005-1550 du 12 décembre 2005 modifiant diverses dispositions relatives à la défense

5 Fédération Nationale des Travaux Publics, Fédération Française du Bâtiment, Fédération Nationale des Société Coopératives de Production du Bâtiment et des Travaux Publics

« identification des entreprises », « choix des entreprises et organisation de l'intervention » (proposition par la DDE au préfet d'une organisation de maîtrise d'ouvrage et d'une entreprise) et « assistance aux entreprises » (délivrance des autorisations ou dérogations).

Intervention des entreprises : « consolidation et renouvellement des commandes » (demande éventuelle de renforts à la DRE de zone), « suivi des interventions », « conseil et assistance aux entreprises », « actions de communication ».

Fin des opérations : « paiement des entreprises » (gestion des marchés) et « retour d'expérience » (association de la profession).

Les éléments structurants et transposables de la démarche sont les suivants :

- l'existence d'un cadrage national interne (directive aux services) et externe (protocole avec les organisations professionnelles) ;
- au niveau local, une connaissance mutuelle des acteurs, avec des points de rencontre réguliers et des modes de travail formalisés portant sur les échanges d'informations en situation normale, et sur les procédures d'alerte et de mobilisation en cas d'événement important ;
- la mise en place de moyens de communication sécurisés.

b) La mobilisation des entreprises de transport

La « mobilisation des entreprises de transport » a le même fondement réglementaire que la « mobilisation des entreprises du BTP », mais les conditions de mise en œuvre du dispositif (datant de 1965) dans le contexte issu de la loi (modifiée) du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs (LOTI) et conférant un rôle important aux collectivités territoriales en matière d'organisation des transports publics locaux n'ont jamais été précisées.

Recommandation au Chef du Service de Défense et de Sécurité (Rec. n°4)

Mener une démarche sur la mobilisation des entreprises de transport analogue à celle sur la mobilisation des entreprises du BTP.

Il convient, par ailleurs, de traiter la question des moyens de transport non routiers pouvant s'avérer nécessaires dans certaines situations pour évacuer des personnes (hélicoptères en cas d'inondation, bateaux en cas de feux de forêt littoraux...).

c) La coordination des opérateurs routiers

La « coordination des opérateurs routiers » relève aussi de la première catégorie et les principes de fonctionnement ont été posés par la circulaire Intérieur-Equipement du 1^{er} décembre 2006.

Cette circulaire a, au moment de la rédaction du présent rapport, été complétée par une lettre circulaire interministérielle en date du 6 novembre 2007 ; cette dernière indique en introduction, d'une part, qu'il a été demandé au Conseil Général des Ponts et Chaussées et à

l'Inspection Générale de l'Administration d'analyser le fonctionnement de la nouvelle organisation et de faire des propositions d'amélioration et, d'autre part, qu'elle [la lettre circulaire] a pour objet, dans l'attente des conclusions de la mission, de rappeler les principes fondamentaux de la circulaire du 1^{er} décembre 2006 « *qui n'est pas remise en cause* » et de demander aux préfets de prendre localement quelques dispositions de nature à faciliter le fonctionnement du nouveau dispositif : organisation de rencontres entre les différents services, proposition de formalisation au moyen de protocoles et organisation d'exercices en préparation de l'hiver 2007-2008 ; le rôle de conseil et d'assistance de la DDE auprès du préfet de département est réaffirmé et il en est de même pour celui de la DRE auprès du préfet de zone de défense.

La fonction de « coordination des opérateurs routiers » suppose un maintien des connaissances des caractéristiques des réseaux routiers et de leurs systèmes d'exploitation, et ce dans l'esprit du nouveau plan ORSEC qui, comme le souligne la circulaire du 1^{er} décembre 2006, se compose de dispositions générales définissant une organisation de base capable de s'adapter à tout type de crise, complétées par des dispositions spécifiques propres à certains risques particuliers préalablement identifiés (intempéries hivernales, inondations, technologiques...).

Cette connaissance des réseaux routiers mériterait, en outre, d'être élargie à une meilleure connaissance des transports routiers et des sites (grands magasins alimentaires, industries) approvisionnés par les trafics locaux et de transit, des prises de décisions généralisées sur l'arrêt du trafic pouvant en effet avoir des impacts secondaires, économiques ou alimentaires importants.

La question des transports de matières dangereuses est, d'autre part, à traiter.

Un effort particulier doit, par ailleurs, être porté sur la prise en compte des « crises ferroviaires », les audits des services ayant montré que l'instruction interministérielle Intérieur-Équipement du 27 mars 2001 relative au plan de secours spécialisé pour les accidents ferroviaires était peu connue et que les DDE ont en général une connaissance très faible des réseaux ferroviaires et des possibilités d'accès depuis les réseaux routiers.

d) La lutte contre les pollutions marines

La « lutte contre les pollutions marines » est également à classer dans le noyau dur et le dispositif ressortant de l'instruction POLMAR du 11 janvier 2006 paraît complet.

e) L'appui à la gestion des crises d'inondation

Il est proposé que l'« appui à la gestion des crises d'inondation » fasse également partie du noyau dur, car les DDE(A) sont au carrefour des informations et des connaissances nécessaires.

Les investissements faits en prévention des risques d'inondation sont à compléter sur deux aspects : les services doivent, tout d'abord, être en capacité de traduire en terme de zones inondées ou inondables les informations provenant des services de prévision des crues (SPC) sur les hauteurs d'eau ; ensuite pouvoir disposer des informations sur les zones ou bâtiments vulnérables des terrains touchés par les inondations, ainsi que sur l'accessibilité des infrastructures.

Cette capacité d'être un acteur déterminant dans la gestion des crises d'inondation nécessitera dans certains cas que les DDE(A) réinvestissent ce domaine et s'appuient, en les organisant, sur les compétences en hydrologie susceptibles de maîtriser la connaissance des phénomènes dans le département (VNF, SPC, DIREN, RST).

Recommandation au Secrétaire Général (Rec. n°5)

Proposer au ministère de l'Intérieur d'intégrer les DDE(A) dans les dispositifs de préparation et de gestion des crises d'inondation en leur confiant un rôle d'appui technique aux préfets portant sur l'établissement de scénarios d'inondation et leur croisement avec les zones de vulnérabilité.

Ce rôle d'appui technique pourrait ultérieurement être élargi à d'autres types de crises.

4.1.2 Les missions optionnelles

Les missions optionnelles peuvent revêtir des formes diverses et, au-delà des trois conditions mentionnées supra (apport de plus-value, possibilité de dégager des moyens, et inscription dans un document de type PASSED), on se contentera de mentionner celles qui ont été évoquées lors des audits des services.

On citera tout d'abord, la « conduite de projet d'éléments du dispositif opérationnel ORSEC », tels que les définit le *Guide ORSEC départemental – Méthode générale* de décembre 2006, avec notamment la « mise en œuvre de SIG » : cette fonction de concentrateur de données par les DDE peut être un élément fédérateur de l'ensemble des services de l'État dans le département, chacun des services disposant d'informations parcellisées ; ceci peut permettre d'enrichir les bases de données existantes lors des exercices ou des retours d'expérience de crises et de créer ainsi une capacité de croiser les bases de données afin d'aider à une prise de décision rapide quel que soit le type de crise ; un tel rôle doit être encadré au plan national, dans un double souci de compatibilité des outils et d'économie des moyens et faire l'objet, au plan local, d'une définition des mesures opérationnelles (liaisons informatiques, opérateurs...).

On mentionnera également dans ce cadre la « coordination des opérateurs de réseaux » autres que routiers (eau potable, électricité...).

On citera de même l'« appui à la préparation, au déroulement et à l'évaluation des exercices ».

La question de la « mobilisation des moyens d'hébergement et [des] opérations de relogement » revêt plusieurs aspects : l'accueil d'urgence s'effectue souvent dans des locaux à usage normal autre que celui de l'habitation (ex : salles polyvalentes) et doit être accompagné d'autres prestations, fourniture de nourriture entre autres, ce qui explique pourquoi on trouve régulièrement les DDASS comme chefs de file des services de l'État. Toutefois le repérage cartographique des sites d'hébergement et d'approvisionnement est une contribution que certaines DDE mettent à disposition des cellules de crises pour gérer ce problème et qu'il serait nécessaire de généraliser.

Les DDE(A) disposent par ailleurs des connaissances des acteurs de l'immobilier et de l'aménagement leur permettant de jouer un rôle important dans les opérations de relogement ; on se référera à ce sujet au rapport sur la post-crise cité au début du chapitre.

On mentionnera enfin « l'appui aux communes pour l'élaboration des plans communaux de sauvegarde », en rappelant que les audits des services ont montré que les préfets, les SIDPC et les DDE ont des avis très partagés sur la question.

4.2 Consolidation du réseau

Les audits de deux DREZ ont montré qu'un certain nombre des questions que se posent les DDE ou des attentes qu'elles expriment à l'égard du niveau central ont été traitées ou évoquées dans le cadre du « réseau sécurité défense » mis en place à la mi-2006 par le Chef du Service de Défense et de Sécurité.

Le fait que les DDE n'en aient généralement pas connaissance montre la nécessité d'améliorer l'interface et de structurer le travail entre les Adjoints Sécurité Défense et les Responsables Sécurité Défense, et ce sous la responsabilité des DRE de zone de défense.

Recommandation aux DREZ (Rec. N°6)

Prendre les mesures permettant d'assumer pleinement les missions dévolues aux délégués ministériels de zone, notamment en matière d'animation des services, de formation et qualification des personnels et de mobilisation des ressources du BTP et des transports ; organiser et formaliser dans ce cadre le travail entre les Adjoints Sécurité Défense et les Responsables sécurité Défense.

Les réflexions sur la formation, qui ont fait l'objet de l'atelier national du 25 avril 2007 organisé à la suite de la publication de l'instruction cadre du 28 mars, et qui devaient être prolongées dans des ateliers zonaux, méritent, par ailleurs, d'être concrétisées.

Recommandation au Directeur Général du Personnel et de l'Administration et au Chef du Service de Défense et de Sécurité (Rec. n°7)

Publier un schéma des formations sur la gestion de crise, donnant un cadre de référence pour l'élaboration des plans régionaux ; favoriser l'acculturation des Adjoints Sécurité Défense et des Responsables Sécurité Défense à la gestion de crise en incluant dans leur formation des séquences associant les acteurs de base de la sécurité civile.

De même, les apports potentiels du réseau scientifique et technique méritent d'être portés à la connaissance des services.

Recommandation au Chef du Service de Défense et de Sécurité (Rec. n°8)

Répondre aux attentes des services en matière d'outils et d'expertise, en faisant connaître les études et projets en cours dans le réseau scientifique et technique ; traiter notamment la question de l'utilisation des SIG et celle de la mobilisation de l'expertise.

Enfin, les possibilités offertes par l'intranet méritent d'être pleinement utilisées.

Recommandation au Chef du Service de Défense et de Sécurité (Rec. n°9)

Enrichir le site intranet du Service de Défense et de Sécurité et en assurer une gestion visant à permettre aux agents de la filière « sécurité défense » d'être au fait de l'actualité réglementaire de la sécurité civile, de disposer des outils techniques (marchés-types d'urgence,..) et d'échanger sur les bonnes pratiques ; valoriser dans ce cadre les initiatives et les expériences des services.

4.3 Organisation des services

Comme cela est indiqué dans l'état des lieux, les DDE ont identifié dans leurs nouvelles organisations une unité en charge de la gestion de crise ainsi que la fonction de Responsable Sécurité Défense mais les réflexions ne sont guère allées au-delà.

Même si le périmètre et le contenu des missions doivent être clarifiés au niveau central, un travail d'explicitation des domaines et registres d'intervention mérite d'être mené par les services, avec une présentation aux autorités préfectorales ; les recommandations qui suivent se recoupent, par ailleurs, avec les « grands chantiers à conduire » de l'annexe 1 de l'instruction cadre du 28 mars 2007.

Recommandation aux DDE(A) (Rec. n°10)

Élaborer un document de référence (diagnostic, orientations et plan d'actions) sur la gestion de crise et faire valider le contour des missions par le préfet ; organiser dans ce cadre la synergie entre les unités en charge de la prévention des risques et de la gestion de crise et préciser le rôle des unités territoriales ; communiquer régulièrement sur le sujet envers l'ensemble du personnel.

Recommandation aux DDE(A) (Rec. n°11)

Présenter les nouveaux registres d'intervention de la DDE(A) aux services de l'État et établissements publics concernés et structurer le travail avec le SIDPC et le SDIS.

L'élaboration des documents de référence devra, dans nombre de services, comporter une mise à niveau des dispositifs opérationnels qui, depuis les transferts routiers, présentent souvent des manques ou des faiblesses.

Recommandation aux DDE(A) (Rec. n°12)

Revisiter l'ensemble du dispositif opérationnel de la DDE(A) (salle de crise, moyens de communication,..) au regard de l'architecture ORSEC départementale ; s'appuyer, pour ce qui concerne les moyens de communication, sur les services techniques du ministère de l'Intérieur.

Enfin, la mise en œuvre des dispositifs faisant l'objet d'un cadrage national, doit être réalisée.

Recommandation aux DDE(A) (Rec. n°13)

Achever la mise en place du dispositif prévu par la circulaire du 1^{er} décembre 2006 (complétée par celle du 6 novembre 2007) relative à la gestion de la circulation routière et au traitement des situations de crise dans la nouvelle configuration routière ; formaliser la connaissance, dans la durée, des caractéristiques des réseaux de transport et notamment routiers.

Recommandation aux DDE(A) (Rec. n°14)

Mettre en œuvre le protocole du 13 mars 2007 relatif à la mobilisation des entreprises du bâtiment et des travaux publics en situation d'urgence, en positionnant notamment le Responsable Sécurité Défense comme interlocuteur du représentant de la profession.

Recommandation aux DDE(A) (Rec. n°15)

Procéder de façon régulière à l'actualisation des plans POLMAR-Terre et à la réalisation d'exercices associant les acteurs internes et externes et systématiser les retours d'expérience.

Recommandation aux DDE(A) (Rec. n°16)

Renforcer les compétences, la maîtrise d'outils et les bases de connaissances des unités en charge de la prévention des risques d'inondation (hydrologie, atlas des zones inondées, zones vulnérables) ; adapter ces moyens et savoirs pour les rendre utiles à la gestion des crises d'inondation.

5. SYNTHÈSE DES AVIS DES COLLÈGES

Le projet de rapport a été présenté, pour avis, aux collèges « Eau, Hydrologie et Météorologie », « Mer », « Transports Terrestres » et « Risques Naturels et Technologiques », lesquels associent des personnes extérieures au CGPC, et notamment des membres du Conseil Général de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Espaces Ruraux et du Service de l'Inspection Générale de l'Environnement.

Les avis des collègues sont joints en annexe 4 et résumés ci-dessous.

Sur un plan général, les collègues partagent les analyses, les conclusions et les propositions de l'audit, notamment quant à la nécessité de clarifier les missions des services déconcentrés.

Ils ont approfondi les thématiques relevant plus particulièrement de leurs champs de compétences.

Le collège « Eau, Hydrologie et Météorologie » mentionne que deux éléments sont susceptibles d'influer sur l'organisation de la gestion de crise, à savoir l'avenir de l'organisation de Météo-France, d'une part, et l'émergence d'une offre privée d'assistance aux collectivités locales, d'autre part.

Il considère que la portée des recommandations relatives à la clarification des missions doit s'étendre à l'ensemble des organismes concernés, services déconcentrés de l'État et services locaux de ses établissements publics, et que les décisions doivent être encadrées par des orientations interministérielles formalisées et déclinées au niveau départemental.

Sans remettre en cause la priorité donnée à la gestion des crises d'inondation, il souhaite que le rôle d'appui technique des DDE(A) soit élargi, en fonction des enjeux et des compétences, à d'autres risques : feux de forêts, situations avalancheuses, glissements de terrain, tsunami, cyclones outre-mer, dispersion des polluants.

Le collège « Mer » recommande de procéder de façon régulière à l'actualisation des plans POLMAR-Terre et à la réalisation d'exercices associant les acteurs internes et externes et de systématiser les retours d'expérience.

Le collège « Transports Terrestres » constate que, hormis quelques cas, les DDE n'ont pas de véritable connaissance des réseaux de transports autres que routiers, ni des opérateurs de transport routier exerçant leur activité dans leur département, et se demande dans ces conditions s'il convient de recommander un approfondissement de ces questions au sein des DDE, ou s'il ne serait pas plus efficace d'organiser directement une formation spécifique des SIDPC.

Le collège « Risques Naturels et Technologiques » considère que le contour des missions des services peut varier selon le contexte local et que les mesures de gestion des crises d'inondation sont différentes selon les situations.

Il fait remarquer que l'exercice des polices administratives constitue une des composantes de la prévention des crises.

Il insiste sur le fait que la notion de « noyau dur » n'a de sens que si et les moyens et les compétences permettant d'assumer ces attributions existent ou sont développées à un niveau suffisant, la problématique devant être au coeur des projets d'organisation à venir.

Il souhaite donc que le chantier ouvert à l'occasion de l'audit soit poursuivi et approfondi avec l'éclairage de la nouvelle organisation territoriale de l'État.

Le projet de rapport a également été présenté à la Conférence des Coordonnateurs de MIGT, laquelle a notamment considéré que le rôle d'appui technique des DDE(A) à la gestion des crises d'inondation pourrait ultérieurement être élargi à d'autres types de crises.

Le rapport de synthèse a, à l'issue de ces consultations, été complété ou amendé sur certains points.

6. CONCLUSION

Le nouveau dispositif ORSEC, « Organisation de la Réponse de Sécurité Civile », issu de la loi de modernisation de la sécurité civile du 13 août 2004, a comme principe directeur l'organisation de « la mobilisation, la mise en œuvre et la coordination de toute personne publique et privée concourant à la protection générale des populations ».

Les DDE actuelles éprouvent des difficultés pour intervenir dans une logique de coordination de moyens externes, car elles restent marquées par un passé récent où les activités routières et le maillage territorial procuraient une structure et des moyens d'intervention leur permettant de réagir aux événements, quand bien même un certain nombre de situations auraient mérité d'être mieux anticipées.

Les préfets expriment des inquiétudes quant à la capacité effective des DDE à participer opérationnellement à la gestion des crises ; on rencontre les mêmes interrogations chez les principaux acteurs de la sécurité civile que sont les services interministériels de défense et de protection civile, les services départementaux d'incendie et de secours, les forces de gendarmerie et les services de police.

Il n'en demeure pas moins que, dans le cadre législatif et l'organisation administrative de la fin 2007, les DDE sont tenues d'apporter leur concours aux préfets, notamment dans les domaines des transports et de l'équipement.

Les recommandations formulées par les auteurs du rapport visent à leur permettre de le faire dans les meilleures conditions.

Ces recommandations qui portent sur la clarification des missions et des moyens, la consolidation du réseau et l'organisation des services, s'adressent aux différents échelons du ministère et, en premier lieu, au Secrétariat Général du Ministère de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement Durables.

Enfin, les interrogations qui subsistent à l'issue de l'audit sur la possibilité de maintenir dans la durée les compétences spécifiques à la gestion des situations d'urgence dans des services qui, pour un grand nombre, vont perdre rapidement leur culture opérationnelle, méritent d'être prises en compte dans les réflexions sur l'organisation du Ministère.

LISTE DES ANNEXES

Nota : Les annexes 5 et 6 font l'objet de fascicules séparés

Annexe 1 – Décision d'approbation des termes de référence

Annexe 2 – Glossaire

Annexe 3 – Bibliographie

Annexe 4 – Avis des collègues

Annexe 5 – Avis de synthèse des rapports des audits des services

Annexe 6 – Synthèses des points d'audit effectuées par l'équipe-projet

ANNEXE 1 – DECISION D'APPROBATION DES TERMES DE REFERENCE



DECISION

relative à la mission N° 005115-01 d'audit thématique sur l'intervention des DRE et DDE en gestion de crise

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



Conseil Général des
Ponts et Chaussées
Le Vice-Président

SG/S1/

Le Vice-Président du Conseil Général des Ponts et Chaussées,

Vu le décret n° 05-470 du 16 mai 2005 relatif au Conseil Général des Ponts et Chaussées ;

Vu la note d'orientation relative à l'inspection générale des services pour l'année 2007 approuvée par décision du 22 novembre 2006 ;

Vu le document relatif au référentiel commun pour les productions du CGPC approuvé par décision du 4 décembre 2006 ;

Sur la proposition du président de la 1ère section ;

DECIDE :

Article 1^{er} : MM. Henri LEGENDRE, Denis CARDOT, Jean-Claude LE CLECH, Guy LE GOFF, François RENVOISE, Régis RIOUFOL et Pierre VERDEAUX sont désignés pour conduire l'audit sur l'intervention des DRE et DDE en gestion de crise ;

Article 2 : Les collèges « Eau, hydrologie et météorologie », « Mer », « Risques naturels et technologiques » et « Transports terrestres et leur sécurité » sont associés à l'établissement du cahier des charges et de la synthèse de l'audit ;

Article 3 : Les termes de référence de l'audit thématique sont approuvés selon le texte annexé.

Fait à la Défense, le 22 FEV. 2007

Le Vice-Président
du Conseil général des ponts et chaussées,

Claude MARTINAND

Tour Pascal B
92055 La Défense cedex
téléphone : 01 40 81 21 22
cgpc@equipement.gouv.fr

Copies : M. le Vice-Président du CGPC
Mme la Présidente et MM. les Présidents de sections
Mmes et MM. les Secrétaires de sections
M. le Coordonnateur du collège Eau, hydrologie et météorologie
M. le Coordonnateur du collège Mer
M. le Coordonnateur du collège Risques naturels et technologiques
M. le Coordonnateur du collège Transports terrestres et leur sécurité
M. BUTRUILLE, 1ère section

ANNEXE 2 – GLOSSAIRE

ASD	Adjoint sécurité défense (auprès du DRE de zone de défense)
BOP	Budget opérationnel de programme (LOLF)
BTP	Bâtiment et travaux publics
CATNAT	Catastrophe naturelle
CETE	Centre d'études techniques de l'équipement
CETMEF	Centre d'études techniques maritimes et fluviales
CG	Conseil général (dans un département)
CGAAER (ex CGGREF)	Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux
CIFP	Centre interrégional de formation professionnelle
CIGC	Centre d'information et de gestion des crises
CI GT	Centre d'information et de gestion du trafic
CMVOA	Centre ministériel de veille opérationnelle et d'alerte
COD	Centre opérationnel de défense (avant décembre 2006) Centre opérationnel départemental (après décembre 2006)
COZ (ex CODZ)	Centre opérationnel de zone
CRICR	Centre régional d'information et de coordination routières
CRS	Compagnie républicaine de sécurité
DCR	Document de coordination régionale (dans les DRE)
DCS	Dossier communal synthétique
DDAF	Direction départementale de l'agriculture et de la forêt
DDASS	Direction départementale de affaires sanitaires et sociales
DDE	Direction départementale de l'équipement
DDEA	Direction départementale de l'équipement et de l'agriculture
DDRM	Dossier départemental des risques majeurs
DDSP	Direction départementale de la sécurité publique
DGPA	Direction générale du personnel et de l'administration
DICRIM	Dossier d'information communal des risques majeurs
DIR	Direction interdépartementale des routes
DIREN	Direction régionale de l'environnement
DMD	Délégation militaire départementale

DPM	Domaine public maritime
DRE	Direction régionale de l'équipement
DREZ (ou DZE)	Direction régionale de l'équipement du chef lieu de zone de défense
DRIRE	Direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement
EMZD	État major zonal de défense
ETP	Équivalent temps plein (dans la LOLF)
GALA	Gestion de l'alerte locale automatisée
GRECO	Gestion régionalisée des entreprises et des contrôles
HFDS	Haut Fonctionnaire de Défense et de Sécurité
IAT	Ingénierie d'appui territoriale
ICPE	Installation classée pour la protection de l'environnement
INHES	Institut national des hautes études de sécurité
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances
LOTI	Loi d'orientation des transports intérieurs
MEDAD	Ministère de l'écologie du développement et de l'aménagement durables
MIAT	Ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire
MIGT	Mission d'inspection générale territoriale
MIOMCT	Ministère de l'intérieur de l'outre-mer et des collectivités territoriales
MISE	Mission inter-services de l'eau
MTETM	Ministère des transports de l'équipement du tourisme et de la mer
ORSEC	Organisation des secours (avant décembre 2006) Organisation de la réponse de sécurité civile (après décembre 2006)
OSE	Organisation des services de l'État
PARADES	Programme d'aide au recensement et à l'activation des entreprises pour la défense et la sécurité civile
PASED	Projet d'action stratégique de l'État dans le département
PCA	Poste de commandement avancé (avant décembre 2006)
PCC	Poste de commandement communal
PCF	Poste de commandement fixe
PCO	Poste de commandement opérationnel
PCS	Plans communaux de sauvegarde
PIS	Plan d'intervention et de sécurité
POI	Plan d'opération interne
POLMAR	Pollutions maritimes
PPI	Plan particulier d'intervention
PPRI	Plan de prévention des risques d'inondation

PPRN	Plan de prévention des risques naturels
PPRT	Plan de prévention des risques technologiques
PSS	Plan de secours spécialisé (avant décembre 2006)
PUI	Plan d'urgence interne
RDU-BTP	Représentant départemental unique du BTP
RETEX	Retour d'expérience
RIC	Règlement de surveillance, de prévision et de transmission de l'information sur les crues
RSD	Responsable sécurité défense (dans les DRE, DDE et DIR)
SAM	Suivi des activités du ministère (logiciel de suivi des temps passés)
SAM	Suivi des activités maritimes (programme LOLF)
SCHAPI	Service central de l'hydrométrie et d'appui à la prévision des inondations
SDACR	Schéma départemental d'analyse et de couverture des risques
SDIS	Service départemental d'incendie et de secours
SDS	Service de défense et de sécurité
SEVESO	Directive 82/501/CEE du 24 juin 1982 dite "directive SEVESO"
SIDPC	Service interministériel de défense et de protection civile (préfectures de département)
SIG	Système d'information géographique
SYNERGI	Système numérique d'échange, de remontée et de gestion d'informations
SIRACEDPC	Service interministériel régional des affaires civiles économiques et de défense de la protection civile
SN	Service de navigation
SPC	Service de prévision des crues
SSI	Sécurité des systèmes d'information
VIGIPIRATE	Plan gouvernemental de vigilance, de prévention et de protection face aux menaces d'actions terroristes dit "plan VIGIPIRATE"
VNF	Voies navigables de France

ANNEXE 3 – BIBLIOGRAPHIE

Nota : Cette liste non exhaustive est une sélection parmi :

- les nombreux textes publiés au Journal Officiel ou au Bulletin Officiel ;*
- les rapports publiés depuis 2002 par le CGPC (à l'exception des rapports d'inspection) et le SDS.*

1 Textes officiels

Code de la défense

Loi n°2004-811 du 13 août 2004 sur la modernisation de la sécurité civile

Loi n°82-1153 modifiées du 30 décembre 2002 d'orientation des transports intérieurs (LOTI)

Décret n°2005-1156 du 13 septembre 2005 relatif au plan communal de sauvegarde

Décret n°2005-1157 du 13 septembre 2005 relatif au plan ORSEC

Décret n°2005-1158 du 13 septembre 2005 relatif au plan particulier d'intervention

Circulaire SG/DGPA/SDS du 6 août 2007 relative à la lutte contre la pandémie grippale-Plan de continuité

Circulaire MIAT du 29 décembre 2006 relative à la planification ORSEC départementale

Circulaire MIAT/MTETM du 1er décembre 2006 relative à la gestion de la circulation routière et au traitement des situations de crise dans la nouvelle configuration routière

Circulaire DGPA du 5 septembre 2006 relative à l'élaboration du programme SPPE "soutien et pilotage des politiques de l'équipement - Annexe 7 "Sûreté/Sécurité et défense"

Circulaire MEDD/MIAT du 11 juillet 2006 relative à la mise en oeuvre de la procédure de vigilance crues

Lettre circulaire SG/DGPA/HFD du 19 décembre 2005 relative aux risques de pandémie grippale et à l'élaboration des plans de continuité des services déconcentrés

Lettre circulaire MEDAD/MIOMCT du 6 novembre 2007 relative au traitement des situations de crise routière

Instruction interministérielle Intérieur-Équipement du 27 mars 2001 relative aux plans de secours spécialisé pour les accidents ferroviaires

Instruction cadre du 28 mars 2007 relative aux directions départementales de l'équipement - Annexe 1 relative à la prévention des risques et à la gestion des situations d'urgence

Instruction POLMAR du 11 janvier 2006 portant adaptation à la réglementation relative à la lutte contre la pollution du milieu marin

Protocole du 13 mars 2007 relatif à la mobilisation des entreprises du bâtiment et des travaux publics en situation d'urgence

Directive du 25 février 1991 sur l'organisation des services extérieurs en matière de défense et de sécurité civile

2 - Rapports du CGPC (publication CGPC ou conjointe) et du SDS*

2.1 Missions du ministère et des services déconcentrés

- ☐ Évaluation de la création des huit DDEA - 1ère phase - synthèse des rapports d'audits (2007)
- ☐ L'évaluation de l'action des services déconcentrés du ministère de l'équipement dans la gestion des situations post-crise (2007)
- ☐ Évaluation de la réactivité des services et opérateurs du ministère chargé des transports et de l'équipement à la révision du plan Vigipirate et au changement de posture du 22 janvier 2007 (2007)
- ☐ Prévention des crises et gestion des situations d'urgence - Dynamique de la refondation de dix directions départementales de l'équipement* (2006)
- ☐ L'organisation de la prévention des risques naturels dans les services déconcentrés (2006)
- ☐ Le plan de surveillance des levées de la Loire (2006)
- ☐ Rapport d'audit sur les programmes "coordination des moyens de secours" et "intervention des services opérationnels" de la Mission sécurité civile (2006)

2.2 Retour d'expériences après crise

- ☐ Effondrement du pont de la rivière Saint-Étienne sur l'île de La Réunion (2007)
- ☐ Les crues de novembre 2005 dans les départements de l'Aude et des Pyrénées-Orientales. Évaluation des dégâts subis par les biens non assurés des collectivités et proposition pour une approche nouvelle de leur assurance. (2006)
- ☐ Éboulement de la falaise du 24 mars 2006 sur la RN1 à La Réunion (2006)
- ☐ Les inondations et les submersions de la Bièvre (2006)
- ☐ Retour d'expérience sur les crues torrentielles d'août 2005 en Belledonne (2006)
- ☐ L'alimentation en eau potable dans le département de la Guyane : inventaire des moyens actuels de production, analyse des besoins de renforcement et recommandations (2005)
- ☐ Expertise du rôle et du fonctionnement des services déconcentrés du ministère dans la gestion de la crise engendrée par le naufrage du Prestige (2004)
- ☐ Évaluation de la réactivité du plan VIGIPIRATE dans notre département ministériel (à l'occasion des cérémonies organisées pour le 60ème anniversaire du débarquement en Normandie) (2004)
- ☐ Retour d'expériences des crues de septembre 2002 dans les départements du Gard, de l'Hérault, des Bouches-du-Rhône, de l'Ardèche et de la Drôme.(2003)
- ☐ Bilan de la mission d'assistance à la remise en état des habitations touchées par l'explosion de l'usine AZF à Toulouse. (2003)
- ☐ La prévention et le traitement des difficultés de circulation liées aux intempéries (2003)
- ☐ Les crues des 1er au 5 décembre 2003 dans les régions Auvergne, Bourgogne, Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées, Provence-Alpes-Côtes d'Azur et Rhône-Alpes. Première estimation des dommages.(2003)
- ☐ Cyclone DINA à La Réunion les 22 et 23 janvier 2002 - Caractérisation, conséquences et retours d'expérience (2003)
- ☐ Les crues des 8 et 9 septembre 2002 dans les départements de l'Ardèche, des Bouches-du-Rhône, de la Drôme, du Gard, de l'Hérault et du Vaucluse : première estimation des dommages. (2002)
- ☐ Désordres et rupture des bassins de rétention de la Savoureuse - Enseignements à en tirer notamment pour le fonctionnement des services de l'État impliqués dans la police des eaux sur des installations similaires (2002)

2.3 Rapports liés à l'examen de ressources mobilisables en situation de crise

- ☐ Rapport d'évaluation de la cellule ministérielle de veille opérationnelle et d'alerte (2007)
- ☐ Le fonctionnement du Centre national des Ponts de Secours (2006)
- ☐ Le devenir et la gestion d'OSIRIS, centre d'information et de gestion de trafic à Albertville (Savoie) (2006)
- ☐ Audit du réseau radio 40 MHz dans le cadre des services déconcentrés du ministère dans le domaine routier (2005)
- ☐ Mobilisation de la ressource du bâtiment et des travaux publics en période de crise (2004)
- ☐ Compétences hydrauliques (2004)
- ☐ Support cartographique de crise (2003)
- ☐ Expertise sur l'adaptation des stocks POLMAR (2002)

ANNEXE 4 – AVIS DES COLLEGES

Collège Eau, Hydrologie et Météorologie

Réunion du 5 décembre 2007

Préambule.

Le collège EHM rappelle qu'il situe son action dans le domaine de la prévention des risques et de la gestion des situations d'urgence, en amont des problématiques spécifiques à la prévention et à l'atténuation des effets des risques suivies par le collège Risques Naturels et Technologiques. Il s'agit en particulier des conditions d'élaboration et de diffusion des informations météorologiques et hydrologiques considérées comme des données d'entrée dans la connaissance des aléas, la détermination des aléas de référence, les prévisions des éléments constitutifs du risque et de la gestion de crise.

Appréciations générales

Le collège salue le travail d'investigation et de synthèse réalisé avec réalisme et pragmatisme par les membres des MIGT et ceux de l'équipe projet. Il considère que dans son ensemble, le rapport restitue bien les observations recueillies au cours des nombreux audits.

Le collège partage le positionnement général du rapport selon lequel l'implication des services déconcentrés sera proportionnelle aux compétences disponibles.

L'avis des membres est partagé sur les synergies entre prévention des risques et gestion de crise, et l'opportunité de séparer les deux problématiques, où, au contraire, de les rassembler.

Éléments de contexte.

Le contexte est bien restitué et marque l'évolution du rôle de l'État dans le cadre de la démarche de décentralisation, à l'origine de changements inéluctables dont on n'a pas forcément tiré toutes les conséquences. Par ailleurs, deux éléments, susceptibles d'influer sur l'organisation de la gestion de crise, méritent d'être pris en considération. Il s'agit de l'avenir de l'organisation de Météo-France, d'une part, de l'émergence de l'assistance privée aux collectivités en charge de la gestion de crise, d'autre part.

Météo-France a engagé une réflexion approfondie sur son futur plan stratégique dont les orientations devraient servir de cadrage au contrat d'objectif et de moyens 2009-2014. Son organisation territoriale peut être remise en cause, et notamment la présence de services locaux placés dans chaque département auprès des préfets. Dans l'hypothèse de suppression de certains centres, la question sera posée de savoir comment sera assurée la compétence météo auprès du préfet. Par ailleurs, la mise en oeuvre d'une éventuelle réorganisation pourrait être facilitée par des mutations locales dans des domaines de compétences proches.

Il est probable que des bureaux d'études ou sociétés de service s'investiront dans l'assistance aux collectivités pour la gestion des risques, comme on le voit déjà avec des sociétés comme PREDICT Services pour les inondations. Ce type d'assistance porte aussi bien sur la réalisation de plans communaux de prévention ou de sauvegarde que sur l'aide à la gestion des

situations d'urgence. Il y a visiblement une forte attente des collectivités et la coordination de l'action de ces sociétés avec celle des organismes d'État reste encore souvent à préciser.

Contenu des recommandations

Le collège partage globalement les recommandations formalisées par l'audit et souhaite formuler un avis complémentaire sur l'extension à d'autres risques que le risque inondations (R5 et R16). En effet, si toute incursion, dans des domaines nécessitant des connaissances et une expérience non disponible en DDE est à rejeter, l'utilisation des connaissances acquises mérite d'être valorisée à son juste niveau... Les feux de forêts, les situations avalancheuses, les glissements de terrain, tsunamis, cyclones outre-mer, la dispersion des polluants. Le collège ne remet pas en cause le placement du risque inondation dans le « noyau dur » des priorités, mais souhaite que les options sur d'autres risques, en fonction des enjeux et des compétences disponibles soit plus nettement affirmé. En ce sens, la recommandation 14 est très importante et rejoint l'avis délibéré inter-inspections sur les compétences hydrauliques.

Pour ce qui concerne les autres recommandations :

- Recommandations 1 et 2 : Le collège appuie ces recommandations dont la portée doit s'étendre à l'ensemble des organismes concernés, services déconcentrés de l'État et services locaux de ses établissements publics et considère que ces décisions devraient être encadrées par des orientations inter-ministérielles formalisées et déclinées au niveau départemental.
- Recommandation 8 : Très importante, doit pouvoir inclure le positionnement par rapport aux bureaux d'études et d'assistance, précédemment nommés.
- Recommandation 10 et 11 : Très important, en précisant bien les limites des interventions.

ANNEXE 4 – AVIS DES COLLEGES

Collège Mer

Réunion du 7 décembre 2007

Le collège Mer, réuni le 7 décembre 2007, a pris connaissance avec intérêt du rapport de l'audit thématique "L'intervention des DRE et DDE en gestion de crise".

Au vu des résultats de l'audit qui lui ont été présentés (en particulier les éléments de constat et les recommandations), le collège partage les conclusions générales et les propositions de cet audit.

Sur la thématique des pollutions marines, qui entre plus particulièrement dans son champ de compétences, le collège recommande :

- l'actualisation régulière des plans POLMAR/Terre (et leur validation) en particulier après toute évolution des textes réglementaires ou toute réorganisation des services ;
- la programmation d'exercices suffisamment fréquents permettant de tester les plans, de faire vivre le réseau des intervenants internes et externes et de former les agents ;
- la systématisation des retours d'expérience;
- la mise en place des outils d'une collaboration efficace entre les différents services déconcentrés du MEDAD.

ANNEXE 4 – AVIS DES COLLEGES

Collège Transports Terrestres

Réunion du 11 décembre 2007

Les membres du collège Transports Terrestres ont pris connaissance avec beaucoup d'intérêt du travail très complet et très dense réalisé par les Missions d'Inspection Générale Territoriale, ainsi que du très pertinent travail de synthèse réalisé par l'équipe projet. Ce projet de rapport a été examiné uniquement au titre de son volet transports terrestres.

Le collège, dans sa séance du 11 décembre 2007, constate que les DDE se sont effectivement organisées pour jouer pleinement leur rôle de coordination dans le cadre des crises dites routières. Il prend toutefois acte de l'inquiétude manifestée par les préfets quant au maintien de cette compétence dans le temps, et qui a justifié la mise en place d'une mission conjointe du Conseil Général des Ponts et Chaussées et de l'Inspection Générale de l'Administration.

Il constate également que, hors le cas de quelques DDE, les services déconcentrés de niveau départemental n'ont pas de véritable connaissance des réseaux de transports autres que routiers, ni des opérateurs actifs sur ces réseaux. Hors le recensement réalisé dans le cadre du logiciel *Parades*, ils semblent n'avoir également qu'une connaissance très superficielle des opérateurs de transport routier exerçant leur activité dans leur département.

Le collège se demande toutefois s'il convient, face à cette situation, de recommander un approfondissement de ces questions au sein des DDE, ou s'il ne serait pas plus efficace d'organiser directement une formation spécifique des SIDPC, en charge de la gestion des crises, au sein des préfectures.

ANNEXE 4 – AVIS DES COLLEGES

Collège Risques Naturels et Technologiques

Réunion du 14 décembre 2007

La prévention couvre les activités, organisations et réglementations contribuant à diminuer la vulnérabilité et à développer la résilience des territoires, au travers de la connaissance de l'aléa et des enjeux, Mais cette prévention ne peut se concevoir indépendamment de la préparation à la crise, de la gestion des situations d'urgence et du retour d'expérience après la crise.

Le collège RNT, qui travaille à mettre en perspective l'ensemble de la chaîne de gestion des risques, ne peut donc que se féliciter des données rassemblées dans « l'Audit thématique sur l'intervention des DRE et DDE en gestion de crise ». Il les considère comme une référence pour les travaux du futur CGEAD dans le domaine. Et c'est pourquoi il salue les enquêtes menées par les équipes de MIGT sur la base du cahier des charges établi par l'équipe de projet, puis le travail de synthèse et les propositions d'organisation établi par cette dernière.

Il convient cependant de noter que les observations ont été conduites peu de temps après les réorganisations liées à la décentralisation et elles traduisent les difficultés d'une situation non encore stabilisée dans les organisations. Ces propositions devront également être réévaluées dans le cadre de l'organisation du MEDAD et par rapport aux décisions du Conseil de la modernisation des politiques publiques du 12 décembre 2007 et à celles qui suivront.

Le collège note que l'état des lieux réalisé par les auditeurs conforte les informations recueillies lors des inspections thématiques relatives à la prévention des risques, notamment pour ce qui concerne : les attentes variables des préfets, la méconnaissance des dispositifs de gestion de crise, l'absence de réflexions sur les missions, les moyens et les coopérations à développer. Dans ce sens, il note la pertinence des recommandations des auditeurs.

Plus spécifiquement :

- Il considère que la participation des DRE, DDE, DDEA, à la gestion des crises n'a de sens que si ils ont des attributions claires, autour d'un « noyau dur » au sens des recommandations 1 à 5 du rapport.
- Il appuie en particulier les recommandations 1, 2 et 3, mais attire l'attention sur la nécessité de les mettre en oeuvre avec des relais locaux au niveau départemental et dans dans le cadre zonal, dont l'importance va croissante, car la prévention des risques et la gestion de crise repose d'abord sur l'intelligence des territoires et de leurs acteurs.
- Il note que ce noyau dur (mobilisation des entreprises, inondations) doit être étendu selon les contextes locaux à d'autres types de risques (feux de forêt, séismes). De la même façon, les situations d'inondations devront être analysées selon leur nature, nécessitant des mesures de gestion de crise différentes.
- Il note que la notion de « noyau dur » n'a de sens que si et les moyens et les compétences permettant d'assumer ces attributions existent ou sont développées à un niveau suffisant, et

que cette problématique soit au coeur des projets d'organisation à venir, suite en particulier aux recommandations de la RGPP.

- Il souligne par ailleurs la nécessité de prendre en compte l'exercice des polices administratives dans la répartition des moyens et l'organisation des services.

Le collège RNT souhaite donc que le chantier prioritaire ouvert à l'occasion de cet audit soit poursuivi et approfondi avec l'éclairage de la nouvelle organisation territoriale de l'État.

CONSEIL GENERAL DES PONTS ET CHAUSSEES

N° 005115-01

**Audit thématique
« L'intervention des DRE et DDE en gestion de crise »**

RAPPORT DE SYNTHESE

Fascicule 2

Annexe 5 - Avis de synthèse des rapports des audits des services

Décembre 2007

SOMMAIRE

DDE des Alpes-Maritimes	3
DDE de l'Aude	5
DDE de la Corrèze	6
DDE de l'Indre	7
DDE des Landes	10
DDE de la Mayenne	13
DDE de la Meurthe-et-Moselle	14
DDE du Morbihan	17
DDE de la Nièvre	20
DDE de l'Oise	21
DDE du Puy-de-Dôme	24
DDE du Bas-Rhin	26
DDE de la Saône-et-Loire	28
DDE de la Haute-Savoie	30
DDE de la Seine-Maritime	32
DDE de la Vienne	33
DDE de la Haute-Vienne	37
DDE des Hauts-de-Seine	39
DDE de la Guadeloupe	42
DDE de la Martinique	44
Service de Navigation de la Seine	45
DREZ Île-de-France	47
DREZ Provence-Alpes-Cote d'Azur	49

DDE des Alpes-Maritimes

MIGT 11 – Jean-Louis DURAND, Guy DESCOMBES, Laurent FABRE

Septembre 2007

L'audit de la DDE des Alpes-Maritimes s'est déroulé les 25 et 26 septembre 2007. Le département se caractérise par une population de plus d'un million d'habitants, concentrée à 95% sur la bande côtière.

De par ses caractéristiques naturelles, l'importance des infrastructures routières soumises à de fortes contraintes, aéroportuaires et maritimes, les enjeux de ce département en matière de sécurité civile sont particulièrement importants. Il est par ailleurs soumis à pratiquement tous les risques naturels y compris le risque sismique, à des risques technologiques et aux transports de matières dangereuses.

La DDE reconfigurée compte 9 services, dont 3 services territoriaux et son effectif était de 417 au 1 janvier 2007.

Le plan ORSEC a été revu récemment (arrêté du 17 octobre 2006) mais il n'a pas été actualisé pour prendre en compte l'évolution et les moyens de la DDE. L'ensemble du dispositif doit être adapté aussi bien au niveau du contenu des plans de secours que du fonctionnement du COD.

La DDE est clairement attendue et perçue dans son rôle de conseiller technique du Préfet dans tous les domaines de compétence du ministère, y compris le maritime, l'aérien et les transports guidés, et de coordonnateur de la gestion des réseaux, routiers en particulier.

La nouvelle organisation de la DDE a conduit à une dispersion des agents intervenant sur les missions sécurité/transport/risques.

L'organisation du service en situation normale repose sur 1 A+ RSD et sur le Pôle Sécurité, Circulation et Crise avec un chef de pôle (poste actuellement vacant et publié en catégorie A et dont l'intérim est assuré par un chargé de mission également catégorie A) et 2 agents de catégorie C à 50% dédiés aux activités sécurité-défense. Ce pôle est rattaché au Service Ingénierie Publique et Aéroportuaire. Il est implanté dans un bâtiment de l'aérodrome de Nice, éloigné du siège.

En situation d'urgence le dispositif n'est pas formalisé et la DDE ne dispose plus de salle de crise (celle-ci ayant été aménagée par le Conseil Général en CIGT).

L'affectation des ETP « préparation et gestion de crise » dans les différents programmes LOLF reste floue.

La DDE n'a pas considéré comme prioritaire l'assistance aux communes pour l'élaboration des Plans Communaux de Sauvegarde.

La DREZ Sud (Marseille) assure la transmission des instructions ou demandes du niveau central et organise une réunion par an avec les RSD et deux fois par an avec les agents « défense ».

La DDE a peu de contacts avec Météo France ou le Service de Prévision des Crues. Elle dispose cependant d'un accès codé aux données de ce service.

Les relations avec la DIDPC sont de nature classique mais restent à redéfinir.

L'interlocuteur unique des entreprises (RDU) est désigné. Il s'agit du secrétaire général de la fédération départementale du BTP. Le RSD l'a rencontré en juin et une réunion préfet/entreprises est prévue avant la fin de l'année.

La plupart des plans de secours restent à mettre à jour.

La DDE ne dispose que de Rimbaud comme moyen de communication durci mais elle pourrait disposer des infrastructures (notamment radio) utilisées par le Conseil Général ou la préfecture, situées à proximité.

L'organisation du service pour assurer les missions de coordination routière n'était pas en place et les conventions avec le Conseil Général et ESCOTA n'étaient pas signées à la date de l'audit. Le Préfet a par ailleurs demandé à la DDE de piloter un plan de gestion du trafic de l'autoroute A8.

La bonne connaissance par le service des enjeux et vulnérabilités pour le risque inondation pourrait lui permettre d'intervenir en préparation et gestion de crise, mais il convient dans ce domaine également de préciser les modalités de son intervention.

En résumé, il existait à la date de l'audit un décalage important entre les objectifs du directeur, les attentes de la préfecture et les capacités de la DDE à y répondre. Il serait nécessaire de clarifier son rôle et en particulier de préciser la répartition des tâches avec les services de la préfecture, par exemple au moyen d'une lettre de mission.

Cette clarification et la mise en place de dispositifs opérationnels devraient permettre de faire évoluer le sentiment d'inutilité de la DDE sur ce sujet du fait de la perte du rôle d'exploitant routier.

DDE de l'Aude

MIGT 11 – Jean-Louis DURAND, Guy DESCOMBES

Avril 2007

Cette DDE, fortement mobilisée ces dernières années à l'occasion de diverses crises importantes, notamment celle des très graves inondations de 1999, faisait partie de celles qui sont les plus sensibilisées à l'aspect "gestion de crise" de la mission des DDE, et sans doute parmi les mieux préparées.

Mais depuis sa transformation du début de l'année, elle a néanmoins peu progressé dans ses réflexions sur le nouveau rôle qui pourrait lui être assigné dans le domaine de la gestion de crise, et en particulier sur l'application de la circulaire du 1er décembre 2006.

Pourtant la DRE a chargé, récemment il est vrai (en mars 2007), la directrice de la DDE de l'Aude d'animer une réflexion des DDE de sa zone sur ce sujet, un groupe de travail piloté par le RSD de l'Aude et réunissant ses divers collègues devant alimenter la réflexion des directeurs. Mais ce groupe ne s'était pas encore réuni au moment de l'audit.

Mais surtout, cette DDE s'interroge non sans raison sur la plus-value réelle qu'elle serait susceptible d'apporter au préfet, notamment dans la gestion d'une crise purement routière. En effet c'est ici l'ensemble des routes nationales qui ont été transférées au Conseil général, et celui-ci a, non seulement maintenu toutes les dispositions en vigueur dans l'ancienne DDE, en matière de permanence notamment, mais aussi fort intelligemment rapproché les instances d'intervention de ses services routiers en cas de crise de celles du SDIS dans un PC ultra-moderne.

La DDE se doit de réfléchir à son rôle possible en matière de gestion de crise, en application des directives qui lui ont été données, et notamment de la circulaire Intérieur/Equipement du 1er décembre 2006

Elle doit le faire néanmoins avec un souci de pragmatisme et d'économie de ses moyens (c'est-à-dire en tenant compte des moyens que consacre le Conseil général à ces questions et en évitant tout doublon sans plus-value).

Elle doit aussi caler ses interventions en fonction des attentes des services préfectoraux, qu'il faudrait qu'elle essaie de cerner au plus tôt.

DDE de la Corrèze

MIGT 7 – Jean-Alfred BEDEL, Jean-Roger BEAUDONNET, André CARPENE

Juin 2007

La réorganisation de la DDE est intervenue le 1^{er} janvier 2007.

La DDE se compose de 3 services, 1 Secrétariat Général et 3 Agences territoriales.

La Corrèze est un département rural de 237 000 habitants.

Il est desservi par 3 infrastructures de transport importantes : l'autoroute A 20 (non concédée), l'autoroute A 89 (concédée à ASF) et la ligne ferroviaire Paris – Limoges – Brive – Toulouse.

Les crises les plus fréquentes sont les crises de circulation routière en période hivernale.

Les autres crises, à enjeux fort, sont les inondations, le risque de rupture de barrage et les risques industriels (2 sites Sévésos et les transports de matières dangereuses).

La DDE dispose d'incontestables points forts pour se positionner comme "conseiller du préfet" en matière de gestion des crises.

On peut citer :

- sa bonne connaissance du territoire ;
- son réseau territorial et, en corollaire, le maintien de bons contacts avec les communes ;
- l'outil SIGREEL ;
- le fonctionnement rodé d'une permanence du service ;
- ses moyens en ingénierie de préparation des crises.

Sa politique en préparation de la gestion de crise reste par contre à consolider. L'audit a constaté :

- l'absence de document stratégique donnant les orientations politiques en matière de préparation de gestion de crise ;
- un positionnement encore indéterminé dans son offre de service en matière d'ingénierie de crise au profit des collectivités locales.

On constate également un environnement extérieur favorable :

- DREZ active et apportant un appui méthodologique (formation, information, développement d'outils) aux DDE ;
- bonne relation avec la Préfecture et le SIDPC.

La DDE a tenu une fois son rôle de "liaison et coordination des opérateurs routiers", en situation de crise (janvier 2007).

L'audit fait les constats suivants :

- le circuit d'information de la DIR vers le cadre de permanence en COD reste à organiser.
- l'absence de réunions au niveau régional (DIR et DDE) et au niveau national (DGR et DGUHC) pour faire des bilans des gestions des crises routières dans la nouvelle organisation.

DDE de l'Indre

MIGT 3-4 - Henri LEGENDRE, Marc d'AUBREBY, Bénédicte DIDIER

Mars 2007

Le cadre d'intervention de la DDE de l'Indre est un département rural de 230 000 habitants (Rec. : 1999), comportant trois infrastructures de transport importantes, à savoir l'autoroute A20, la ligne ferroviaire Paris-Limoges et l'aéroport de Châteauroux, et qui est soumis, pour l'essentiel, aux risques « inondations », « mouvements de terrain » (argiles-sécheresse), « industriels » (établissements SEVESO) et « transport de matières dangereuses ».

La DDE « reconfigurée » comporte cinq services et six subdivisions et son effectif était de 287 agents au 1er janvier 2007.

L'audit s'est déroulé les 27 et 28 mars 2007 et la synthèse des entretiens et de l'exploitation des documents permet de brosser le tableau ci-dessous, par référence au cahier des charges.

- S'agissant du « positionnement des services par rapport aux préfets et dans les dispositifs ORSEC », le Préfet venait, à la date de l'audit, de prendre ses fonctions et le Directeur de la DDE ne s'était pas encore entretenu de façon approfondie du sujet avec lui ; le Préfet a manifesté un fort intérêt pour l'audit du CGPC eu égard à ses interrogations - et à celles de nombre de ses collègues - sur les compétences et les moyens des nouvelles DDE en matière de gestion de crise.

La DDE n'avait pas reçu de commande de la Préfecture ni fait de propositions quant à l'élaboration du nouveau dispositif ORSEC ; le travail semble devoir être effectué « en régie » par le SIDPC, avec le concours des services, et notamment celui de la DDE et du SDIS.

Alors que les inondations constituent le principal risque, la DDE ne joue aucun rôle en la matière, au stade de la préparation à la crise (élaboration de scénarios d'inondations...), donnant l'impression, pour reprendre les propos du Directeur de Cabinet du Préfet, d'« avoir abandonné le sujet », depuis la mise en œuvre de la réforme des services d'annonce des crues.

En cas de risque de crise de circulation routière, une salle de crise est activée au sein de la DDE, et c'est là que s'organisent les relations avec les opérateurs routiers, DIR Centre-Ouest et Conseil Général, l'information étant mise en ordre avant d'être transmise au représentant de la DDE en Préfecture. Cette organisation, qui a l'avantage de bien positionner la DDE en responsabilité de coordination des opérateurs routiers, est amenée à évoluer compte tenu de la décision du Préfet de faire participer un représentant du Conseil Général au C.O.D.

Pour ce qui concerne les plans particuliers (PPI) relatifs aux deux établissements SEVESO, le rôle de la DDE est essentiellement lié à la mise en place des itinéraires de sécurité et de ceux réservés aux secours ; la DDE doit également être prête à fournir des moyens de transport.

Enfin, si la DDE a élaboré début 2006 un plan de continuité du service en cas de pandémie, celui-ci n'a pas été intégré dans un dispositif départemental.

- S'agissant de l'« organisation [du] service en situation normale et d'urgence », elle s'inscrit dans le schéma de répartition des activités retenu pour la réorganisation.

La prévention des risques est, au principal, du ressort du service en charge de l'ingénierie publique ; l'action d'appui aux maires pour l'élaboration des plans communaux de sauvegarde (PCS) qui avait bien démarré, est stoppée depuis le départ du chef d'unité concerné.

La gestion de crise est du ressort du Service Sécurité des Réseaux et des Transports (SSRT), avec, d'une part, une cellule Viabilité Vulnérabilité des Réseaux (VVR), en charge de l'ingénierie, de la veille et de la gestion et, d'autre part, une Mission Sécurité Risques, en charge de la gestion des plans de secours et des dispositifs de permanences. Des correspondants « risques et gestion de crise » ont été nommés dans chaque subdivision.

La désignation des cadres de permanence est désormais basée sur le volontariat.

La DDE fait reposer son organisation d'urgence sur les trois niveaux de vigilance retenus au niveau départemental, à savoir la veille, la pré-crise et la crise. On relève que :

- en dehors des heures ouvrables, le cadre de permanence assure une veille dépendante des seules informations transmises par les opérateurs ou la Préfecture ; il joue en situation de pré-crise, le rôle de la cellule VVR « avec les moyens humains et matériels qui sont les siens » ;
- en situation de crise, un cadre de direction - ou le cadre de permanence - se rend au C.O.D dès qu'il est activé ; le PC de la DDE, s'il est activé, est animé par le Chef du SSRT.

La question de la multiplicité des salles de crise est évoquée par le SDIS et la Préfecture.

Les « modes de travail avec les organismes concourant à l'exécution des missions » peuvent se résumer de la façon ci-après.

La DREZ Ouest (Rennes) assure la transmission des instructions ou demandes du niveau central et organise des réunions périodiques, une ou deux par an, lesquelles ne font pas l'objet de comptes rendus, et il n'y a pas de relations avec le réseau scientifique et technique.

Les relations avec le SIDPC sont de nature « classique », eu égard au positionnement de la DDE : participation à l'élaboration des plans de secours, présence au C.O.D... ; il en est de même avec le SDIS, et il n'y a pas de relations structurées avec les services de prévision des crues.

Les collaborations avec les opérateurs routiers, Conseil Général et DIR Centre-Ouest, sont régulières et bonnes, mais aucune des deux conventions n'était signée à la date de l'audit.

- S'agissant de l'« adéquation des moyens humains financiers et techniques propres aux services », le SSRT est dirigé par un agent de catégorie A et les unités VVR et Sécurité-Risques comprennent trois agents de catégorie B, deux de catégorie C et un OPA.

Il n'y a pas eu d'étude de scénario corrélant les moyens recensés avec les besoins supposés en cas de crise, alors que certains plans prévoient une présence forte d'agents de la DDE.

La DDE ne dispose que de Rimbaud comme moyen de communication durci avec les services de l'État, et il n'y a pas de moyens durcis entre sa salle de crise et le C.O.D. Le SDIS et le SIDPC souhaitent que tous les acteurs se dotent des mêmes supports cartographiques.

Pour ce qui concerne « l'adéquation des mécanismes permettant la mobilisation de moyens externes », l'audit s'étant déroulé deux semaines après la signature du protocole BTP, les différentes parties n'avaient pas encore examiné les conditions de sa mise en œuvre, les présidents des fédérations départementales étant critiques quant au dispositif antérieur. Le recensement des entreprises de transport se fait sans relations structurées avec la profession.

En résumé, la DDE était, à la date de l'audit, sur un positionnement classique de service déconcentré de l'État en matière de gestion de crise ; si elle a mis en place une organisation lui permettant de coordonner les opérateurs routiers dans les situations de crise routière, elle est en revanche absente du dispositif de préparation aux crises d'inondation.

DDE des Landes

**MIGT 6 - Fabienne PELLETIER, Serge DUTRUY, Jean-Paul GOURSOLLE,
Jean-Claude LE CLECH**

Mai 2007

1. Sur le plan général de la DDE face à la problématique de la gestion de crise

L'audit sur la gestion de crise dans la DDE des Landes s'est déroulé du 22 au 24 mai 2007, soit relativement peu de temps après la mise en oeuvre effective de la réorganisation de la DDE, qui n'est intervenue qu'au premier avril 2007, et ce, dans un contexte de réflexions encore non abouties sur le projet de service pour la nouvelle DDE reconfigurée ; ceci explique en partie sans doute les constats faits à cette date dans le domaine de la gestion de crise, d'autant plus que le départ des services routiers représente manifestement un traumatisme important dans cette DDE particulièrement marquée par une culture essentiellement routière, et par une très forte image routière à l'externe, qui risque d'ailleurs de perdurer assez longtemps.

Dans ce contexte de "reconstruction" de la DDE avec une perte importante de certaines compétences, la gestion de crise n'est pas apparue, en tant que telle, comme une toute première priorité de la DDE, qui privilégie à ce jour le travail amont sur la prévention des risques, particulièrement dans le champ de l'élaboration des PPR.

Dans un département aussi concerné par les risques que les Landes, avec 250 communes classées à risques sur 331, avec une très importante façade littorale et une très forte couverture boisée avec un réel risque de feux de forêt sur des zones à fort enjeu touristique, avec des risques inondations et des risques technologiques, dont ceux liés aux transports routiers et ferroviaires, également non négligeables, l'on peut comprendre que l'orientation principale soit avant tout de rattraper les retards dans le domaine de la prévention.

C'est d'ailleurs sur ce champ là que le Préfet attend très clairement la DDE, et non sur celui de la gestion de crise, pour lequel il estime avoir auprès de lui, avec le SIDPC et la gendarmerie, les services nécessaires ; le Préfet considère également que le Conseil Général deviendra très vite son appui technique pour la gestion du volet routier des crises, puisque c'est là que seront les compétences et la pratique opérationnelle ; le Préfet ne croit clairement pas à la pérennité de la situation "DDE coordonnatrice", même si ce rôle est par contre, aujourd'hui, attendu par la responsable du SIDPC, comme par le Chef du SDIS. Le Préfet considère que la DDE va perdre rapidement les réflexes et capacités actuelles dans le domaine routier, et que le turnover des cadres de l'équipement est en outre très favorable à cela !

En tout état de cause, l'expression récurrente, par les acteurs externes comme internes, de forts doutes sur la durabilité des compétences routières de la DDE et de sa capacité à gérer les entreprises du BTP, comme sur la durabilité de sa bonne connaissance du territoire, est l'un des constats importants de l'audit. Ceci rend sans doute d'autant plus nécessaire une réflexion rapide de la DDE sur son positionnement dans la gestion de crise et sur la mise en place d'une véritable ingénierie dans ce domaine ; en effet, si la DDE a bien intégré cette problématique

de la gestion de crise dans sa nouvelle organisation, elle conserve aujourd'hui une vision trop réductrice du rôle qu'elle peut désormais avoir dans le dispositif départemental de gestion des crises ; l'élaboration du nouveau plan ORSEC représente certainement une réelle opportunité de repositionnement pour la DDE, comme également un levier de réflexion interne sur le sujet, notamment sur la construction d'un véritable vivier interne de compétences dans ce domaine.

Cet audit met également en évidence un sujet peu abordé au départ dans le cahier des charges national de l'audit, à savoir celui du rôle potentiel des nouvelles unités territoriales dans ce domaine de la gestion de crise, alors même qu'elles ont perdu les bras et les jambes ; même reconfigurée, la territorialité reste un atout essentiel des DDE dont il serait vraiment dommage de se priver pour la gestion de crise, qui peut, comme l'équipe d'audit a pu le constater, rester un élément de motivation forte (et de reconnaissance) des cadres responsables des unités territoriales, foncièrement attachés à participer à des missions fondamentales de service public.

Enfin, on notera la grande fragilité de la DDE 40 sur le plan de la continuité et de la sécurité des systèmes de communication et de traitement de l'information, à laquelle il paraît urgent de remédier si la DDE veut éviter de se retrouver en incapacité totale de gérer une crise majeure de longue durée.

2. Sur le plan des relations avec l'ensemble des acteurs concourant à l'exécution des missions de gestion de crise

Si l'audit a permis de constater globalement une bonne qualité des relations et de bonnes habitudes de travail en commun avec les services préfectoraux et départementaux, il amène à s'interroger sur les modes de travail au sein même du réseau équipement, ainsi que sur l'apport véritable des DREZ ; l'absence d'appel au réseau technique sur ce champ est également à noter.

De la même façon, les relations avec les organismes ressources comme avec les entreprises du BTP restent très empiriques, voire inexistantes, et la structuration de véritables relations régulières avec ces différents acteurs apparaît nécessaire pour garantir une parfaite efficacité en temps de crise.

Du côté des collectivités territoriales, il semble qu'il y ait là un réel champ d'investigation pour la DDE, sur des prestations d'AMO pour l'élaboration des PCS, qui pourraient en outre être un levier intéressant pour la constitution de compétences spécialisées sur la gestion de crise, réparties dans l'ensemble de la DDE.

3. Sur les thématiques particulières :

A / Transports et crise routière

A la date de l'audit, le protocole avec la DIRA était en cours de mise au point, avec quelques points de blocage qui restaient à lever (dont notamment l'identification d'une organisation interne claire de la DDE en appui du COD) ; la discussion sur le protocole avec le Conseil Général n'avait pas été engagée, et aucune démarche n'était prévue avec ASF ; la signature de ces protocoles est évidemment un élément essentiel et indispensable pour permettre un

positionnement de la DDE plus affirmé sur le rôle attendu de coordonnateur des gestionnaires routiers ; de la même façon des discussions avec les opérateurs ferroviaires et ASF s'avèrent indispensables, d'autant que le réseau ferroviaire est potentiellement concerné par le risque feux de forêt, au niveau des départs de feu.

[Nota à la date de mise au point finale du rapport :

Les discussions sur le protocole avec la DIRA ont progressé et les principaux points de blocage semblent avoir été levés, mais la signature du protocole n'est pas encore effective ; les discussions sur les autres protocoles n'ont pas encore été engagées .]

B / Inondations

La mise en oeuvre de la réforme du système d'annonce des crues a globalement conduit à un désengagement fort de la DDE dans la gestion des crises inondation ; le RIC ne prévoit d'ailleurs aucun rôle particulier dévolu aux DDE, qui ne reçoivent désormais les informations du SPC que par le biais des Préfectures ; une telle situation ne permet pas aux DDE de se positionner de façon anticipatrice pour assurer au mieux leur rôle de coordonnateur des gestionnaires des réseaux impactés par les crues.

C / Grippe aviaire

Un plan de continuité du service avait été élaboré début 2006, qui doit maintenant être revu pour tenir compte de la réorganisation de la DDE et du transfert des services d'entretien et d'exploitation de la route .

D / Pollutions marines

La DDE 40 a été particulièrement marquée par l'expérience de la crise du naufrage du Prestige, le département des Landes étant le département français qui fut le plus touché par cette pollution ; la DDE est donc très sensibilisée à ce type de gestion de crise, sur lequel elle a acquis une solide expérience ; l'état de préparation des responsables concernés est très satisfaisant, et leur connaissance et suivi du sujet réels. Mais des améliorations sont à apporter au plan POLMAR, dans le cadre de son actualisation qui devrait être faite sans tarder.

Enfin, il convient de souligner que les effectifs du seul Bureau des Affaires Maritimes et Fluviales seraient, en cas de crise majeure, manifestement insuffisants pour assumer l'ensemble des missions découlant du plan POLMAR : une mobilisation plus large des moyens de la DDE en cas de crise marine grave devra être étudiée et faire l'objet d'un affichage clair à l'interne comme à l'externe.

DDE de la Mayenne

MIGT 5 – Michel LE BLOAS, Patrick PUECH

Avril 2007

Cet audit intervient en début de processus de changement : quelques jours après la finalisation des transferts de personnels à la DIR Ouest et au Conseil général, et qui plus est, sur un domaine ponctuel et un peu nouveau de repositionnement des services.

Dans ce contexte particulier, il apparaît utile que les auditeurs dépassent la simple photographie instantanée du processus de changement pour émettre quelques conclusions pour l'avenir, sans pour autant tomber dans la recommandation formelle d'une inspection de service.

La prévention et la gestion de crises ont jusqu'à présent été peu développées au sein de la DDE de la Mayenne, ces fonctions restant traditionnellement liées à celle de gestionnaire routier. La réorganisation de la DDE a clairement affiché ces nouvelles fonctions. La prise en compte en interne est effective (diffusion de la culture crise, formation, rôle des permanences, etc.) même si elle doit être consolidée.

En dehors d'un rôle de coordination, pour le compte du Préfet, des différents opérateurs routiers, prévu par la circulaire du 1er décembre 2006, la DDE est par tradition positionnée sur la gestion des risques majeurs.

L'enjeu désormais est de finaliser cette mission dans le triple souci de s'éloigner des anciens métiers, de professionnaliser les méthodes, et cela sans dériver vers la surqualité.

- Le métier de gestionnaire de réseau doit en effet être oublié, faute de créer des doublonnages, et donc des confusions conflictuelles avec les nouveaux responsables.
- L'ingénierie de crise est à construire, en s'appuyant sur les partenaires locaux, mais aussi en demandant un appui organisé du réseau du ministère (animation, outils, clubs, formation).
- Enfin, le nouveau rôle de la DDE, plus encore aujourd'hui qu'hier, ne doit pas dériver vers des permanences lourdes et coûteuses, comparables à celles des services d'urgence existants.

Des zones de flou existent sur certains domaines : quelles responsabilités précises, quel rôle régalien départemental dans le domaine des crues sur voies navigables transférées ? Ne peut-on envisager au niveau national un travail de définition d'un rôle de coordination dans ces domaines comparables à celui défini dans la circulaire SG / DGPA sur les routes ?

Il est conseillé à la DDE de commencer à répondre sans attendre, à Madame la Préfète, sur ces différents sujets. Elle pourrait en particulier, développer son rôle d'animateur dans le domaine des systèmes d'information géographique tant ce sujet semble porteur de progrès dans la prévention des crises et dans la gestion des situations d'urgence.

DDE de la Meurthe-et-Moselle

MIGT 8 - Pierre VERDEAUX, Mireille SCHMITT, Bernard DAUBER

Juin 2007

La DDE de Meurthe-et-Moselle intervient dans un département de 720 000 habitants qui comporte encore de nombreuses installations industrielles (12 établissements SEVESO) et dont le passé a laissé des risques d'effondrement miniers aujourd'hui assez bien connus. Situé sur le plateau lorrain, et traversé par plusieurs rivières, le département est surtout soumis aux risques d'inondation dont plusieurs agglomérations sont affectées par leur situation en zones vulnérables.

Terre de passage ce département lorrain n'est plus traversé aujourd'hui avec des sabots, mais par des poids lourds, des trains, des pipe-lines. Les risques climatiques de cette région continentale ne font pas bon ménage avec le flux de moyens de transports qui y transite. Quelques crises récentes dont celles du 27 décembre 2005 ont traumatisé les autorités locales dont le préfet. C'est donc ce risque et autour de ce type de crise que s'articule la gestion de crises de la DDE sous la pression du préfet.

La commande du préfet correspond uniquement à la capacité de la DDE à savoir l'épauler pour gérer des crises ayant des conséquences sur les infrastructures routières et la mobilisation des moyens de transports routiers. L'application de la circulaire du 1er décembre relative à la gestion de la circulation routière et au traitement des situations de crise dans la nouvelle configuration se met en place. La DDE a fortement investi sur l'organisation de la circulation dans différents scénarii de crises, ainsi que dans son rôle d'intermédiaire entre la DIR et le COD. Néanmoins il apparaît que l'application de cette directive a ses limites, notamment à terme, lorsque la DDE n'aura plus la relation directe avec le personnel d'exploitation de la DIR ni les compétences techniques de gestion et d'exploitation de la route.

Dès aujourd'hui, l'organisation des remontées d'information et de pilotage des crises routières apparaît pour les autres acteurs (forces de l'ordre, préfet) comme une « nébuleuse » difficilement compréhensible et peu apte à une gestion centralisée des crises. La DDE a constitué une cellule de crises routières à partir d'un ancien CIGT départemental mais il apparaît limité à la gestion du réseau autoroutier avec les CRS ; la DIR a fait de même pour l'ensemble du territoire départemental à la demande de la DDE et du préfet. Toutes ces structures et procédures méritent d'être éclaircies et redéfinies à la lumière des premières expériences de crises routières.

Il est à noter que le rôle de coordinateur joué par la DDE est bien admis par la DIR ; le conseil général est plus dubitatif.

Les relations entre l'échelon zonal et l'échelon départemental sont difficiles. Cela tient à deux éléments, d'une part l'administration de l'État en Meurthe-et-Moselle semble avoir du mal à se situer par rapport à l'échelon zonal et d'autre part la DDE est jugée multiforme par rapport à l'ingénierie de crises de la DRE de zone.

L'organisation de la DDE en ingénierie de crises est assez éclatée, sans cohésion apparente : une cellule de gestion de crises a été créée dans un service à culture routière dont la mission

essentielle est de tenir à jour la valise de permanence, d'organiser les astreintes, de faire en sorte que les personnels d'astreinte aient la capacité de maîtriser l'usage de cette valise et de mettre en place des formations à destination de tous les agents susceptibles d'intervenir en gestion de crise (notamment des exercices simulant des accidents) ; un RSD dont la mission essentielle est de tenir à jour les listes des entreprises de transports et d'être le relais auprès de la DRE zonale ; un service en charge de l'urbanisme qui a pour mission la prévention des risques mais n'estime pas que ses informations soient utiles à la gestion de crises ; enfin des services territoriaux et d'ingénierie qui fournissent des cadres d'astreinte.

La capacité de mobilisation des entreprises du BTP, essentiellement mise en oeuvre par les échelons territoriaux de la DDE avec des petites entreprises locales, apparaît délicate lorsque la DDE ne bénéficiera plus de cette connaissance territoriale. Le recensement des matériels au travers du logiciels PARADES apparaît plutôt approprié pour la gestion de grandes crises zonales que de crises à compétences départementales. Le SDIS bien ancré sur le territoire gère également des fichiers de ressources, notamment d'hébergement et d'alimentation d'urgence. Ces fichiers basés sur les relations humaines de proximité sont utilisés et jugés très efficaces. L'application du protocole de mobilisation des entreprises de BTP vient de faire l'objet d'une interpellation de la DDE par le directeur départemental de la fédération du bâtiment. Par ailleurs les militaires (DMD) ont réalisé avec des cadres de réserve des fichiers de prévision et d'organisation de gestion de crises autour d'implantations qu'ils jugent essentielles. Les quelques acteurs impliqués dans la constitution de données ou fichiers de prévisions de crises regrettent qu'il n'y ait pas une standardisation de base de l'ensemble de ces informations qui paraissent précieuses. La DDE ne s'est pas positionnée pour être cet ensemblier. Les autres structures paraissent d'un niveau de réflexion et de compétences dans ce champ nettement supérieur à la DDE.

L'élaboration du nouveau dispositif du plan ORSEC en est aux balbutiements d'après le SIDPC. Le préfet, comme le responsable du SIDPC, estiment que la DDE pourrait apporter un concours précieux de par sa culture d'ingénieurs pour mettre en oeuvre ce dispositif. Néanmoins ils sont en attente de propositions de la DDE. Celle-ci de son côté est dans un position d'attente de commande.

En ce qui concerne les plans particuliers, la DDE est exclusivement impliquée par la mise en place d'itinéraires de sécurité et pour la mobilisation des moyens de transports.

Au travers de la gestion de trois situations à risques : inondation de fin 2006, grand rassemblement au deuxième trimestre 2007 et simulation de crises avant la mise en place du TGV Est européen, la DDE a toujours été présente. Son rôle, certes déterminant pour le grand rassemblement, s'est limité à la gestion de l'organisation de la circulation, la mobilisation des moyens de transports par routes et la recherche de fournitures et de moyens de protection de passage dans certaines zones.

A titre d'exemple la DDE n'a pas cherché à mettre à disposition ses connaissances sur les zones vulnérables en cas d'inondation. Sa démarche de prévention des risques tourne totalement le dos à la démarche d'ingénierie de crise. La DIREN et le SDIS estiment néanmoins que les informations dont dispose la DDE au titre de l'urbanisme représentent un grand intérêt pour la gestion de crises. Les cadres de la DDE en charge de l'urbanisme ne sont pas sensibilisés par cette approche.

En résumé, à la date de l'audit, la DDE apparaît encore sur un positionnement fort en gestion de crises routières et d'organisation de la circulation routière dans le cas d'autres crises. Ce

positionnement peut apparaître comme instable dans l'avenir ; cependant, la DDE est persuadée qu'elle restera dans un positionnement fort tant que le préfet voudra lui faire jouer ce rôle ; elle reste dans une posture de « chef opérateur ». Par ailleurs elle n'a pas cherché à mobiliser des moyens et des compétences sur l'ingénierie d'autres crises, particulièrement sur des secteurs où les autres acteurs (SIDPC, SDIS, DMD, DIREN) estiment qu'il y a des lacunes (repérages des zones vulnérables en cas de risques multiples, standardisation des bases de données, constitution de dossiers de crises par sites à risques).

DDE du Morbihan

MIGT 5 - Michel LE BLOAS, Patrick PUECH

Avril 2007

Cet audit se situe très en amont du processus de changement examiné. Les transferts de personnel vers le Conseil général et vers la Direction interdépartementale des routes viennent d'avoir lieu. Qui plus est le thème concerné est très ciblé et en partie nouveau pour les services.

Dans ce contexte particulier, les auditeurs peuvent difficilement se limiter à photographier quelques instantanés des pratiques des services ; immédiatement apparaissent en filigrane les attentes des partenaires, les perspectives d'évolution, à ne pas confondre avec les recommandations d'une inspection de service.

Le thème de "la prévention des crises et de la gestion des situations d'urgence" a bien intéressé l'ensemble des personnes rencontrées à l'occasion de cette enquête. Le Morbihan est exposé à des risques multiples : certaines situations de crises comme les pollutions marines générées par l'Erika ou le Prestige sont encore très présentes dans les esprits, des gestions d'événements difficiles comme le Technival font réagir les acteurs encore présents dans leurs fonctions.

Pour autant la perception des domaines de risques diffère d'un interlocuteur à l'autre : risque industriel pour certains, risques météo pour d'autres, oubli du risque maritime parfois. Même si le classement n'est pas partagé dans les priorités, un tronc commun se dessine qui heureusement ne détonne pas par rapport au dossier départemental des risques majeurs (DDRM) :

- risques météorologiques divers avec leurs conséquences sur les transports, sur l'habitat et l'activité économique,
- dangers liés à certaines activités industrielles,
- risque environnemental, pollution maritime,
- épizootie, risques pour l'agriculture,
- inondations, submersions maritimes, barrage de Guerlédan,
- problèmes d'accessibilité liés à la surpopulation estivale ou aux îles.

Cette liste non exhaustive fait bien mesurer l'importance du sujet, et la nécessité de s'organiser pour prévenir et pour gérer les situations.

Le préfet mobilise ses services en ce sens et, par exemple, a fixé des échéances proches pour achever les révisions des plans de secours, notamment le plan ORSEC et le plan POLMAR Terre. Il prévoit également d'augmenter les exercices au niveau de trois chaque année, de manière à conserver une culture partagée de sécurité civile dans un département fragile par certains aspects (dépendance énergétique externe) et sensible sur plusieurs côtés (population estivale forte, production agricole majeure).

Dans ce contexte la DDE termine ses transferts de personnels et s'engage dans des missions réorganisées.

Les transferts dans le domaine routier ont fortement mobilisé l'équipe de direction, sans doute plus qu'ailleurs. Dans les domaines fluvial et maritime, les perspectives sont encore floues, ce qui pénalise une évolution rapide de la DDE "nouvelle".

Malgré cela les nouveaux services ont été résolument mis en place. Un Service Risques et Sécurité Routière a été constitué et rassemble l'essentiel des compétences de ce domaine (restera à y positionner aussi le futur rôle maritime).

Il s'agit là d'une approche nouvelle pour la DDE. Précédemment la capacité de réaction en situation d'urgence s'appuyait sur des services opérationnels routier, fluvial, maritime, portuaire. Désormais un service non gestionnaire va devoir organiser la prévention et l'opérationnalité pour l'ensemble de ces domaines.

C'est l'occasion de consolider le positionnement de la DDE dans les domaines principaux identifiés.

Le risque lié aux réseaux de transports est surtout regardé sous l'angle routier. Un élargissement aux questions ferroviaires, d'alimentation en eau, en énergie, est à engager. Le protocole de coordination routière devrait pouvoir être achevé et présenté à la signature des préfets et du président de Conseil général avant la fin 2007. Un rapprochement des concessionnaires permettrait d'enrichir l'action du service dans le cadre de certains plans tel le plan électro-secours.

Concernant les transports de personnes et de marchandises la connaissance existe et est gérée sous l'angle défense nationale. Une approche plus transversale est souhaitable pour le transport de personnes, en liaison avec les services du département et des autres collectivités.

En matière de risque agricole lié aux épizooties ou pandémies possibles un plan de continuité a été établi. Il reste à le réviser selon les évolutions récentes du service, à le confronter aux préoccupations des autres administrations, à anticiper sa mise en œuvre opérationnelle.

Le risque de crue doit continuer à mobiliser les services de la DDE au delà de la seule prévention urbanistique. Ce n'est pas l'éloignement du service de prévision des crues, ni le futur transfert de la subdivision des voies navigables, ni la prise en charge de la police de l'eau par la DDAF, qui exemptent la DDE d'un appui auprès du préfet en situation de crise.

Enfin dans un département dont le nom lui-même évoque la mer une action spécifique lourde est à engager ou à poursuivre selon le cas :

- appui à une révision rapide du plan POLMAR terre,
- mise sur pied d'un exercice simplifié de pose de barrages flottants,
- clarification des rôles régionaux et départementaux,
- nouvelles démarches de retour d'expérience et formalisation des savoir faire.

A côté de ces approches spécifiques c'est toute une ingénierie de crise qui est à mettre en place. La DDE du Morbihan dispose de deux atouts principaux : une organisation nouvelle claire, une forte expérience opérationnelle. Celle-ci va toutefois s'étioler avec les transferts et les mobilités des personnels.

Entre l'organigramme et le savoir faire, une place doit être réservée à la méthode, aux outils : projet de service pour le service risques et sécurité routière (SRSR), achèvement des fiches réflexes, modernisation du système de permanence, développement d'outils d'aide à la décision type Système d'information géographique (SIG).

Une attente externe s'est exprimée lors de cet audit : disposer d'une logistique de crise, gérée par les services techniques de l'État, sous l'autorité du préfet, afin d'appuyer la gestion des situations difficiles dans divers domaines (commande publique, bases de données, mobilisation de moyens, organisation de travaux, avis sur certains aménagements, etc.)

Cet investissement dans l'ingénierie de crise doit se faire progressivement et en toute transparence vis-à-vis des partenaires (attention à éviter des doublonnages inutiles consécutifs aux évolutions de la décentralisation) afin de déboucher sur un positionnement plus professionnel dans ce domaine.

Le réseau régional et national doit maintenir sa mobilisation pour accompagner ces changements.

La DRE de zone doit pouvoir développer son rôle d'animateur et coordonnateur dans cette filière bien spécifique, cela par des réunions d'échanges, la mise en place d'un club, la préparation d'un plan de formation du CIFP, le déblocage des procédures anticipées de commande publique.

Les directions d'administration centrale peuvent apporter leur appui aux besoins de clarification des rôles (voies navigables, sécurité portuaire, service maritime), éventuellement en formalisant ces recommandations comme cela a été le cas dans le domaine routier.

DDE de la Nièvre

MIGT 9 – Bertrand CREUCHET, Mireille SCHMITT, François RENVOISE

Septembre 2007

La DDE de la Nièvre a mis en place un bureau pour la gestion de crise dont les agents ont déjà montré leur dynamisme. Elle a également organisé une permanence entre des agents spécialisés en complément de la permanence des cadres : ce dispositif paraît bien dimensionné au regard des possibilités et des missions présentes de la DDE (cette appréciation ne peut porter sur la répartition des moyens disponibles sur les différentes missions de la DDE). Après des formations complémentaires des agents concernés et sans doute une meilleure articulation avec l'équipe chargée de la prévention des risques, la DDE répondra alors au mieux à cette problématique.

Le Préfet a lui formulé le besoin de disposer auprès de lui d'un cadre « généraliste » de toutes les problématiques du territoire et les représentants de la DDE ont toute légitimité pour revendiquer cette place et de s'y préparer. L'ensemble des correspondants institutionnels de la DDE, (que ce soit les services de l'État ou les collectivités locales) paraît s'être bien pénétré au niveau de leurs directions du nouveau positionnement de la DDE. Ceci étant, il y a certainement encore lieu de s'efforcer de faire passer la conscience de ce nouveau positionnement dans la réalité des divers échelons hiérarchiques de ces correspondants : la phrase suivante, prononcée par le colonel de gendarmerie est peut-être le meilleur résumé de la nouvelle mission de l'Équipement: « la DDE est désormais davantage perçue comme un interlocuteur de réflexion, de préparation et de prévention que d'action ».

D'autres exercices au niveau départemental seront sans doute encore nécessaires pour parfaire la répartition des rôles et des interventions entre les différents services au moment des crises dans un département où la principale difficulté provient sans doute de la faible occurrence de crises graves.

DDE de l'Oise

MIGT 1 – François NAU, Lionel RIMOUX, Madeleine GRANCHER

Juin 2007

Le Préfet a conscience de l'insuffisance de capacité du réseau routier et de son état. Il lui semble que la gestion coordonnée de la route est perfectible. Il s'interroge sur la possibilité de mieux en tirer partie compte tenu de son maillage en organisant des mises à sens unique. Il n'est pas opposé à l'implication de la DDE dans la coordination des opérateurs routiers.

Les entretiens avec la Préfecture ont montré qu'elle n'avait pas connaissance des différentes circulaires relatives à l'implication des DDE dans le champ des risques et de la gestion de crise notamment :

- de la circulaire du 29 novembre 2006 ;
- de la circulaire interministérielle MIAT-MTETM du 1er décembre 2006 relative à "la gestion de la circulation routière et le traitement des situations de crise" ;
- de l'instruction cadre du 28 mars 2007 relative aux DDE.

Pour l'instant, seuls l'ingénierie de la sécurité routière et l'élaboration des PPRN sont délégués à la DDE. Même si elle commence à s'impliquer dans l'étude des futurs PPRT en liaison avec la DRIRE chargée de l'étude des aléas, les PPRT ne sont pas encore prescrits et la Préfecture n'a pas encore pris de décision quant à leur pilotage.

La Préfecture est confrontée à un contexte délicat avec le Conseil Général qui estime le réseau transféré de qualité médiocre, et a engagé un contentieux contre l'État sur le montant des compensations financières. Nous avons vu par ailleurs la recherche d'autonomie du Conseil Général peu favorable à une optimisation d'ensemble :

- demande du Conseil Général de bénéficier des données du CRICR en temps réel sur les conditions de circulation et les accidents, sans pour autant proposer une alimentation du système d'information à partir de son propre réseau ;
- volonté du Conseil Général d'établir avec la SANEF une liaison directe ;
- dispositif de communication du Conseil Général utilisant le réseau GSM ;
- prévisions météo différenciées.

Par ailleurs, la SANEF se trouve dans une situation particulière en matière d'exploitation et de gestion de crise compte tenu de son territoire de compétence et de ses missions. Il a été noté son absence répétée en cellule de crise, et l'incapacité dans le système actuel de réguler la bonne conduite du concessionnaire autoroutier en cas de crise en supprimant le syndrome de la perte d'exploitation.

De son côté, la Gendarmerie a observé des lacunes et des insuffisances des services routiers opérationnels (délais d'intervention, hommes, matériels...). Et le SDIS et la Gendarmerie, qui ont probablement la bonne perception des réalités et par conséquent la conscience et l'expérience des faiblesses du dispositif actuel, appellent de leurs vœux une coordination unique des problèmes routiers au niveau du DDE.

Ce contexte incite la Préfecture à exercer pleinement son pouvoir et sa responsabilité de gestionnaire de crise.

Cette méconnaissance et ce contexte n'ont pas permis jusqu'à présent à la Préfecture de définir un nouveau positionnement de la DDE en matière de préparation de la gestion de crise - notamment pour les crises routières - en reconnaissant les services qu'elle serait en mesure d'apporter en matière de coordination et d'ingénierie.

Au surplus, le chef du SIDPC estime que chaque crise est un cas particulier et qu'il serait vain de l'anticiper en préparant des scénarios, notamment en ce qui concerne la gestion des crises routières avec des itinéraires programmés. A priori, l'implication de la DDE dans cette préparation en assurant la coordination des différents opérateurs routiers ne lui paraît pas nécessaire - sauf peut être celle des trois DIR en ce qui concerne les données et les informations relatives au réseau routier national non concédé - alors que le Préfet la déclare possible et utile. Cette possibilité de coordination n'est pas non plus retenue par le chef du SIDPC pour les événements donnant lieu à activation de la COD, le chef du SIDPC souhaitant exercer son autorité en temps réel sur l'ensemble des services représentés en les questionnant directement. Toutefois, le chef du SIDPC estime nécessaire de tester avec réalisme les problèmes de crise potentiels lors de prochains exercices simulant notamment des crises routières.

Il apparaît donc une position contradictoirement nuancée au sein de la Préfecture sur le rôle de la DDE en matière de coordination de la crise routière.

Il faut espérer que ce test devrait permettre de mettre fin au contresens tendant à estimer que la crise routière est monothématique et doit pouvoir être traitée au niveau de la Préfecture en même temps que d'autres questions simultanées telles que les inondations, ou l'hébergement dont elles sont les causes ou les conséquences. La Préfecture devrait décider en conséquence si la crise routière a vocation ou non à être traitée par l'ensemble du COD et si la coordination de la seule thématique de la crise routière est indispensable ou non.

Le DDE estime que le mode de préparation du nouveau ORSEC proposé dans l'Oise est insuffisant pour améliorer les coordinations et que la DREZ ne semble pas apporter de plus value sur la stratégie de prévention et de gestion des crises.

La DDE a bien engagé sa préparation à la prise en charge des nouvelles missions relatives à la gestion de crise. Mais il lui reste à assurer la maîtrise de ses relations opérationnelles avec les DIR et prouver la pertinence et l'efficacité des services qu'elle est susceptible d'apporter en matière de coordination des crises routières qui correspondent à 50% des ouvertures de COD.

Ceci nécessite :

- le maintien de sa connaissance du territoire et de ses enjeux, des acteurs, des réseaux, des risques potentiels, des moyens nécessaires ainsi que sa compétence, malgré le turnover important des agents et la baisse des effectifs ;
- la poursuite de l'effort de formation ;
- une capacité de force de proposition à l'occasion de la réalisation des exercices et des débriefings ;
- la récupération des données externes ;
- la fiabilisation des systèmes d'information et de communication ;

- le développement des outils de visualisation et de consolidation des données nécessaires, notamment le SIG de crise en tenant compte de l'arrivée prochaine du cadastre numérisé ;
- la coordination des trois DIR avec la passation des protocoles à tester lors des prochains exercices ;
- la conception des scénarios de crise routière permettant de développer une ingénierie de crise correspondante de manière réaliste et pragmatique. Cela pourrait concerner au minimum les événements déjà observés ainsi que l'étude de l'organisation des délestages de l'A1 par la SANEF en coordination avec les DDE concernées ;
- la capitalisation des observations pour les événements les plus importants.

Parallèlement, il paraît indispensable qu'au niveau central :

- les problèmes des relations et de liaisons DIR/DDE soient suivis pour s'assurer du caractère opérationnel et performant des conventions qui devront être testées avant d'être approuvées définitivement ;
- soit examinée la question des relations avec les concessionnaires autoroutiers en situation de crise routière qui nécessiterait éventuellement une révision des contrats de concession ;
- si l'audit révèle des difficultés de relations entre l'État et les Conseils Généraux dans tous les départements visités, il faudrait envisager la prise d'une mesure à caractère législatif pour permettre à l'État de prescrire les mesures et moyens d'intervention et de prévention (comme pour les SDIS) lui permettant de diriger effectivement les opérations en cas de crise.

DDE du Puy-de-Dôme

MIGT 10 – Christian BOURGET, Jean-Pierre BOURGOIN

Septembre 2007

Cet audit a permis de constater qu'il existe donc au sein de la DE 63 une culture « risques et crises » qui s'appuie sur des hommes, une organisation, des compétences, un repérage des enjeux et une ingénierie. Le rôle et la compétence de la DDE sont reconnus ainsi qu'en témoigne la récente mission d'expertise confiée par le préfet sur le lac Pavin. Le service paraît également rodé au travail en commun avec les autres services de l'État avec en outre l'existence au sein de la DDE de services qui dépassent le cadre départemental : service de prévisions des crues de l'Allier et bureau des remontées mécaniques et des transports guidés.

Parmi les observations qui ressortent de cette mission, on relèvera dans le domaine de la gestion des crises routières :

- l'adhésion réservée des préfets à la nouvelle organisation du réseau équipement en cas de crise routière : pour avancer, la démonstration d'un service au moins équivalent doit être faite, cet hiver notamment. Pour ce faire, il est indispensable que le rôle des différents gestionnaires soit examiné à travers des scénarios courants, que le retour d'expérience soit systématique, et que la montée en puissance des services routiers départementaux - manifeste dans le Puy de Dôme - soit bien intégrée ;
- dans ce sens, la signature prochaine du projet de convention sur la gestion de crise entre le Département du Puy de Dôme et l'État est un point très positif ;
- la DIR ne peut laisser penser qu'elle se considère comme un concessionnaire privé et les DDE doivent assumer pleinement leur rôle de coordination vis à vis des préfets - ce qui est le cas dans le Puy de Dôme - en cas de crise routière ;
- l'actualisation du PIMAC devrait se dérouler dans un contexte apaisé avec cependant des exigences fortes côté préfet.

En arrière plan, un travail d'explication au niveau départemental (ex. gendarmerie) régional et national y compris vis-à-vis du public est sans doute encore nécessaire. Le public doit être conscient des responsabilités de chacun en matière routière et de la fin de l'époque où la DDE intervenait quelque soit l'incident et quelque soit l'appartenance de la voirie en cause.

A moyen terme la pérennité des compétences en matière de crises routières nécessite attention : parcours professionnel adapté des cadres de direction de DDE incluant un passage en direction "Routes" de collectivité ou en DIR, formation spécifiques, connaissance des réseaux routiers locaux...

Parmi les mesures locales à envisager, il faut citer :

- une évolution, qui paraît en cours, vers une DREZ plus présente en matière de gestion de crise : animation, échanges, mutualisation des expériences, formation ;
- la nomination de la responsable du service SSR comme responsable sécurité défense de la DDE ;

- une mise à jour des données de PARADES et un rapprochement avec la profession sur cette mise à jour, et les conditions d'utilisation de PARADES...
- une meilleure évaluation de l'activité gestion de crise soit via SAM soit via une évaluation a posteriori.

Parmi les mesures de niveau national, il faut citer :

- sous l'égide de la DSCR et/ou de la DGR et/ou du HFD, organiser des échanges sur les meilleures pratiques en matière de gestion de crise ;
- préciser les scénarios en matière de continuité de service ;
- prendre position sur la réalisation de bassin de rétention sur la A 7 à Coudes près d'Issoire ;
- prendre position sur le besoin exprimé par la DIR d'un système informatisé de gestion de trafic.

DDE du Bas-Rhin

MIGT 8 – Pierre VERDEAUX, Mireille SCHMITT, Bernard DAUBER

Septembre 2007

La DDE du Bas Rhin a fait de l'ingénierie de crises un de ses axes de refondation. Elle y a affecté des moyens humains et pris la mesure des besoins financiers nécessaires à la mise en place et à la gestion de cette mission. Si le financement de son investissement de départ a pu être imputé sur ses frais de fonctionnement, la question de la pérennité de cette pratique et de la stabilité de la ressource, en particulier pour financer des charges plus lourdes comme l'acquisition de modèles propres à la gestion de crises, se pose véritablement.

Cette nouvelle mission est pilotée en interne comme un projet avec la contribution de plusieurs unités au chef de la cellule en charge directe et opérationnelle de celle-ci.

Hormis les domaines traditionnels dans lesquels le préfet et les autres acteurs de l'État l'attendent : infrastructures routières et moyens de déplacements, elle s'est investie dans la centralisation des bases de données et la capacité de croisement de celles-ci. Elle a mis à profit les crises et les exercices de gestion de crises pour enrichir son positionnement ; citons le repérage des points de captage suite à une pollution d'une rivière et la géolocalisation des poulaillers dans le cadre de la pandémie.

La centralisation dans une même unité de la prévention des risques et de l'ingénierie de crises lui permette de créer des liens avec des centres de ressources, comme la DRIRE et le SN par exemple, pour être le point de convergence essentiel des informations d'aide à la décision en cas de crises.

Certes il reste encore beaucoup à faire, particulièrement dans la simulation d'événements avec des experts extérieurs pour encadrer des commandes de modélisation de phénomène comme dans le champs des inondations où elle dispose des données existantes de base (hauteurs d'eau, série statistique, cartographie des zones inondées, numérisation des sols, implantation des principaux bâtiments vulnérables) mais pour lesquels il serait indispensable de disposer de modèle de simulation des phénomènes hydrauliques.

Dans le champs des infrastructures, son rôle apparaît encore très marqué par ses missions d'opérateur, les forces de l'ordre du reste n'arrivent pas à distinguer la DDE de la direction de l'équipement du conseil général. Toutefois, la coordination de l'exploitation des infrastructures en cas de crises et la participation à la gestion de l'impact sur les populations paraît limité dans une région très urbanisée et aux enjeux industriels importants. Le préfet sollicite ainsi la DDE sur sa capacité à analyser les conséquences économiques et l'impact indirect sur les populations des décisions prévisionnelles d'arrêt de la circulation des PL et autocars, et sur sa capacité à rechercher et proposer des solutions alternatives à des décisions quelquefois trop brutales.

Le service a beaucoup investi et poursuit son action remarquable dans la mise en place de cet important système d'information géographique dont il est en train de se doter, ainsi que dans la technologie qui permettra d'y accéder directement depuis le COD.

En parallèle de ce dispositif de veille, il reste encore à bien clarifier les responsabilités et organiser, par le menu et de manière simple et précise, les coopérations des différents opérateurs (routiers notamment).

DDE de la Saône-et-Loire

**MIGT 9 – Bertrand CREUCHET, Paul SCHMITT, François RENVOISE,
Serge BILLIOTTET**

Juillet 2007

La nouvelle DDE, après organisation, a pris des dispositions pour la maîtrise de la gestion des crises : ces mesures, tant du point de vue de l'organisation que des moyens mobilisables, sont apparues insuffisantes pour assurer au service une place et une efficacité dans le dispositif départemental.

Les quelques incidents, principalement routiers, intervenus dans le département depuis le début de l'année 2007 n'ont pas montré dans les prestations de la DDE la valeur ajoutée du service, hormis l'efficacité avérée du CIGC qui a remplacé le CIGT : mais cette situation, fondée sur un consensus pour la période de transition de l'année 2007, est susceptible d'être modifiée sensiblement par la mise en place par le Conseil général de son propre centre en 2008. Les contradictions entre les évolutions institutionnelles qui chargent la DDE de coordonner les mesures prises en situation de crise pour le réseau routier alors qu'elle ne dispose plus d'aucun levier direct pour assurer le pilotage d'action pour la prévention des risques ou la sécurité routière, n'en seront que plus flagrantes. En outre la DDE, comme cela avait déjà été constaté, conserve une orientation très « routière » qui ne peut être suffisante au regard de la diversité des événements susceptibles de générer une crise dans le département.

Aujourd'hui, la légitimité du service repose sur la confiance et la délégation que lui fait le Préfet, mais plus sur la reconnaissance d'une compétence propre de la part des autres services qui interviennent en situation de crise.

Au delà de ces questions structurelles, il apparaît que les quelques mesures d'organisation prises dans la DDE restent velléitaires et ne traduisent pas encore une mobilisation de l'encadrement pour progresser sur la gestion des crises, quelles que soient les difficultés humaines et matérielles et donc les délais pour construire le nouveau service correspondant.

Il se dégage de l'ensemble de ces entretiens sur la gestion de crise que la DDE doit proposer d'elle-même des réponses à des questions - qui ne lui sont pas posées - et qu'il lui appartient de construire un nouveau positionnement sur les crises et le faire partager. C'est tout l'enjeu de cette nouvelle mission. La DDE le présentait elle-même dans sa contribution en 2005 au document « Prévention de crises et gestion des situations d'urgence » dans la collection « les outils ». On pouvait y lire dans le paragraphe intitulé « les faiblesses » : *Le CIGT est très orienté « routes ». La préparation et la gestion des situations d'urgence restent affaire de spécialistes avec une culture peu partagée tant au 2ème niveau qu'au niveau territorial. Les chargés de mission territoriaux comme les chargés de secteur sont peu informés des risques auxquels sont exposés les territoires sur lesquels ils interviennent et des mesures à prendre en cas de crise.* Un peu plus loin, il

était mentionné que le CIGT devait, en devenant CIGC, *étendre ses compétences vers des crises autres que routières*. Une telle mutation ne se fait pas en quelques mois et les bouleversements multiples de l'année 2006 peuvent expliquer que le constat demeure vrai plus d'une année plus tard. Mais l'enjeu reste entier.

DDE de la Haute-Savoie

MIGT 10 – Christian BOURGET, Jean-Pierre BOURGOIN

Septembre 2007

Cet audit a permis de constater qu'il existe donc au sein de la DDE 74 une culture « risques et crises » qui s'appuie sur des hommes, une organisation, des compétences, un repérage des enjeux et une ingénierie. Le rôle et la compétence de la DDE sont reconnus. Le service paraît également rodé au travail en commun avec les autres services de l'État et il assure au niveau départemental des missions de coordination interministérielles.

Côté préfet, le rôle de coordination de la DDE en cas de crise routière ne soulève pas d'objection de fond mais une double interrogation, d'une part sur la perte des moyens d'intervention de l'État sur le terrain, et d'autre part sur la pérennité des compétences techniques de la DDE en matière routière notamment. La perspective est évoquée d'être trop dépendant du Conseil général, plus en cas d'événement inhabituel et mineur qu'en cas de crise majeure. La viabilité hivernale à laquelle les services routiers locaux sont rodés n'a pas été citée. La DIR qui ne gère qu'un faible kilométrage n'a jamais été critiquée et ce service paraît pour le préfet masqué par la DDE. Côté Conseil général, il existe - même si elles ne sont pas partagées - des objections sur la valeur ajoutée de la DDE en cas de crise routière : compétences techniques déclinantes, demande d'un dialogue direct avec le préfet.

Parmi les observations qui ressortent de cette mission, on relèvera le domaine de la gestion des crises routières :

- l'effort fait par la DDE pour élaborer un protocole entre l'État et les services gestionnaires de réseaux routiers au premier rang desquels le Conseil général : il s'agit d'un document intéressant et susceptible de diffusion dans le réseau Équipement. Des améliorations sont encore possibles pour inclure la communauté d'agglomération d'Annecy et éventuellement travailler sa lisibilité ;
- la nécessité d'une concertation avec les autorités italiennes sur la révision en cours du PFA ;
- la pérennité des compétences en matière de crises routières nécessite attention : parcours professionnel adapté des cadres de direction de DDE incluant un passage en direction "Routes" de collectivité ou en DIR, formations spécifiques, connaissance des réseaux routiers locaux...

Parmi les mesures locales à envisager, il faut citer :

- le toilettage et le portage rapide de la valise de permanence sur micro-portable ;
- une initiative envers la profession à propos de PARADES ;
- une sensibilisation des agents de tous grades au nouveau rôle de la DDE en cas de crise.

Parmi les mesures de niveau national, il faut citer :

- une prise de position sur la nécessité pour chaque DDE d'avoir une salle de gestion de crise (ou une salle transformable en salle de gestion de crise) en articulation avec le COD et les (nombreuses) autres salles H 24 ;
- une prise de position sur l'annonce des crues en Haute Savoie ;

- une prise de position sur l'éventualité d'un SIG gestion de crise dans l'ensemble de la problématique SIG ;
- sous l'égide de la DSCR et/ou de la DGR et/ou du HFD, organiser des échanges sur les meilleures pratiques en matière de gestion de crise ;
- préciser les scénarios en matière de continuité de service ;
- un point des évolutions des réseaux interministériels de communication avec l'objectif d'une meilleure robustesse des moyens des DDE ;
- une prise de position sur l'extension de l'aire des Fayet.

DDE de la Seine-Maritime

MIGT 3&4 – Marc d'AUBREBY, Bénédicte DIDIER, Jean-Claude LE CLECH

Septembre 2007

La Seine-Maritime est un département où les risques sont nombreux et multiformes : naturels (inondations, effondrements de falaises, cavités souterraines), technologiques (2 centrales nucléaires, 64 sites SEVESO dont 45 seuils haut, 50 silos, 5 ports), liés à un trafic intense de transports de matières dangereuses par tous modes (oléoducs, gazoducs, fer, routes, fleuve, mer), et routiers (circulation automobile intense et tunnel urbain emprunté par les camions de transports de matière dangereuse).

Dans ce contexte tous les services, de l'État aussi bien que des collectivités locales, ont développé une culture à la fois de la prévention et de la gestion des crises.

Le service spécialisé de la préfecture, le SIRACED-PC, est un service de 25 personnes, particulièrement dynamique, structuré et techniquement performant, qui veille à maintenir cette culture en organisant des exercices nombreux (plus d'une dizaine par an), et diversifiés.

La DDE lui apporte un concours apprécié dans les domaines de sa compétence traditionnelle, routière, et sur la façade maritime (hors ports autonomes).

Elle est à même de mobiliser, outre la capitainerie de Dieppe et les équipes POLMAR du Havre, l'ensemble de son encadrement, spécifiquement formé notamment à certaines problématiques routières (fermeture de ponts en cas de vents violents).

Malgré une bonne compétence "transport" en DRE, elle n'est pas encore considérée comme l'un des interlocuteurs importants pour les crises liées aux transports non routiers.

En ingénierie de crise, il lui est demandé de veiller au maintien et au développement de sa compétence propre, les services de la préfecture étant à même de mobiliser les autres services en tant que de besoin, y compris en matière de cartographie.

Les liaisons avec la DRE, en contact avec les milieux professionnels, restent à développer pour une plus grande efficacité en matière de mobilisation de moyens du BTP ou des transports.

DDE de la Vienne

MIGT 6 - Fabienne PELLETIER, Serge DUTRUY, Jean-Paul GOURSOLLE

Juin 2007

1. Sur le contexte général et la DDE face à la problématique de la gestion de crise

L'audit sur la gestion de crise dans la DDE de la Vienne s'est déroulé du 11 au 13 juin 2007, dans une DDE réorganisée au 1er janvier 2007, mais avec un impact "atténué" concernant les transferts de gestion des routes ; en effet, dès 1995 et la mise oeuvre de l'article 7, le département de la Vienne a géré directement son réseau routier contrairement à la majorité des départements.

La DDE 86 se trouve donc dans la situation assez particulière d'avoir à "ré-acquérir" la connaissance du réseau départemental quelque peu perdue depuis 10 ans et à ré-investir le rôle de coordonnateur vis-à-vis d'un opérateur routier qui possède maintenant une réelle pratique de la gestion des événements routiers et a pris notamment l'habitude de siéger en COD.

Si les esprits semblent aujourd'hui globalement prêts à ces évolutions (dans les services du Conseil Général comme à la DDE), la mise en oeuvre des nouveaux modes de fonctionnement risque de ne pas être forcément évidente, d'autant plus que le territoire départemental de la Vienne concerne maintenant cinq gestionnaires dont quatre pour le réseau national (ASF, COFIROUTE, DIRA et DIRCO) ! La multiplication des interlocuteurs, qui complexifie les interventions opérationnelles sur le terrain, est d'ailleurs dénoncée par de nombreux acteurs, dont le Préfet lui-même.

A ce contexte propre à la Vienne s'ajoute le traumatisme culturel que représente malgré tout le transfert de la gestion des routes nationales et la disparition totale des services routiers de la DDE. Celle-ci a un "véritable deuil à faire vis-à-vis de l'opérationnel", selon les propres termes du DRDE, et une posture nouvelle à adopter vis à vis des opérateurs routiers.

Ici comme dans les autres départements et malgré l'ancienneté du transfert des routes départementales, la perte des moyens opérationnels est douloureusement vécue comme une véritable amputation mais devra être dépassée.

Enfin, se rajoute à cela le positionnement marqué d'une directrice de cabinet qui entend jouer pleinement son rôle sur une mission qui lui est clairement très largement déléguée par le Préfet et sur laquelle elle s'investit fortement.

L'autre spécificité de la DDE 86, opérant sur le territoire du département chef-lieu, est d'être couplée avec la DRE, ce qui change forcément un peu les données du cadre d'intervention par rapport à une DDE strictement départementale et cela a pu être ressenti dans certains entretiens. Cela induit en tout état de cause une obligation pour la DDE 86 d'exemplarité dans la mise en oeuvre des orientations du chapitre 5 du DCR sur la prévention des crises et la gestion des situations d'urgence.

Dans ce contexte général, la DDE 86 a affiché la gestion de crise comme une des trois ambitions majeures de son projet de service ; elle fonde la stratégie de repositionnement avec l'aménagement du territoire et la prévention des risques. Elle a pour cela mis en place un nouveau service thématique dédié : le service Prévention Risques Crises Environnement (PRCE) doté, au niveau de l'effectif théorique, de moyens renforcés, pour permettre à la DDE de se positionner durablement en interministériel comme le référent dans ces domaines.

Ce service est aujourd'hui, pour des raisons conjoncturelles, sérieusement handicapé par les vacances de postes qui perdurent dans la cellule spécifiquement en charge des thématiques de la prévention des risques et de la gestion de crise. S'ajoutant au fait que la DDE n'est pas spécialement en avance dans l'élaboration des PPR, cette pénurie actuelle de moyens humains ne peut qu'inquiéter sur la capacité de la DDE 86 à mettre en oeuvre rapidement les ambitions qu'elle affiche sur le sujet.

Si la DDE a mené une réflexion cohérente sur son positionnement nouveau relatif à la préparation et à la gestion des crises, il reste encore beaucoup à faire et des retards s'accumulent. Les difficultés du service PRCE à faire face aujourd'hui à certaines de ses missions ne doivent pas être occultées, et la mutation très prochaine à la DRE de l'agent sécurité-défense (l'une des personnes expérimentées du PRCE, sur laquelle pouvait vraiment s'appuyer en confiance le chef de service), ne facilitera pas les choses.

Dans le même temps, l'on observe que les pôles territoriaux ne sont aujourd'hui investis officiellement d'aucune mission sur ces sujets, alors même qu'ils représentent sans doute un certain potentiel, a priori semble-t-il motivé, pour s'investir dans ce domaine de l'ingénierie de crise.

En tout état de cause, la DDE 86, comme bien d'autres, a aujourd'hui un réel besoin de forger et de structurer en son sein un vrai réseau de compétences partagées en matière d'ingénierie de crise.

2. Sur le plan des relations avec l'ensemble des acteurs concourant à l'exécution des missions de gestion de crise

Les relations actuelles avec la Préfecture apparaissent comme légèrement tendues au niveau de la Direction, compte tenu du positionnement offensif de la Directrice de Cabinet dans le domaine de la sécurité routière. Au niveau des services opérationnels, les conditions d'un travail en commun efficace sur les sujets de la prévention des risques et de la gestion de crise, notamment avec le SIRACED/PC, semblent se mettre en place .

Par contre les entretiens de la mission d'audit avec les partenaires externes ont mis assez clairement en lumière un fort déficit d'information et de contacts entre la DDE et les autres services opérationnels tels que le SDIS et la gendarmerie ; ces derniers ont aujourd'hui manifestement une lisibilité insuffisante des réorganisations importantes qui sont intervenues et une connaissance imparfaite des acteurs de la DDE travaillant dans le domaine de la gestion de crise. Comme a pu l'indiquer le Préfet, il reste encore beaucoup de pédagogie à faire vis-à-vis de l'ensemble des acteurs, dont les collectivités locales, pour permettre la compréhension du "qui fait quoi" dans un système complexe à cinq gestionnaires routiers.

Dans ce contexte, la conclusion rapide des différents protocoles et leur diffusion à tous les services concernés apparaît comme indispensable pour apporter de la lisibilité. Ceci paraît aussi particulièrement nécessaire au regard de la situation spécifique du Conseil Général décrite ci-dessus.

Sur les relations avec la DREZ ou avec le réseau équipement, l'audit de la DDE de la Vienne n'apporte guère d'éléments nouveaux par rapport à ce qui a déjà pu être globalement constaté par ailleurs.

Il en est de même des relations avec les organismes ressources, comme avec les entreprises du BTP. On notera toutefois que les relations avec la DIREN et la DRIRE semblent plutôt bonnes et assez fréquentes.

Enfin, en ce qui concerne les collectivités locales, il est clair qu'il y a là comme dans les autres départements un vrai champ d'investigation pour la DDE, de prestations AMO pour l'élaboration des Plans Communaux de Sauvegarde, même s'il convient de ne pas oublier le contexte particulier du département de la Vienne, où existent deux structures départementales d'ingénierie d'appui aux collectivités territoriales, à savoir l'Agence Technique Départementale et « Vienne Service », toutes deux émanations du Conseil Général, et installées depuis longtemps dans le département.

3. Sur le plan des thématiques particulières :

3.1 Transports et crise routière

Au-delà des points déjà mis en exergue plus haut sur la situation particulière du département, et de la nécessité de conclure rapidement l'ensemble des protocoles avec les opérateurs routiers, il paraît nécessaire d'insister sur le déficit patent - comme dans la majorité des départements - en matière de prise en compte des transports de matières dangereuses, sujet pourtant sensible dans le département de la Vienne ; il apparaît quelque peu surprenant qu'aucune des personnes rencontrées au sein de la DDE, comme à l'externe, ne semble avoir eu connaissance de l'étude réalisée sur le sujet en 2001 dans la Région Poitou-Charentes, qui mettait en avant un risque TMD important, au niveau des agglomérations particulièrement.

De même le discours tenu à la gendarmerie sur la quasi suppression d'objectifs de contrôle des PL, compte tenu du très faible nombre d'accidents, laisse quelque peu perplexe...

Enfin, la problématique spécifique du transport de matières radioactives passant, voire séjournant, en gare de Poitiers, mériterait également d'être examinée d'un peu plus près.

3.2 Inondations

Le fait que la DDE 86 "héberge" le SPC doit conduire celle-ci à être particulièrement vigilante à ne pas mélanger les rôles et à bien distinguer dans son organisation et dans son fonctionnement ce qui ressort des missions de prévision, spécifiques du Service de Prévision des crues, service à compétence interdépartementale à l'échelle du bassin, de ce qui ressort des missions de préparation et de gestion des crises au titre des compétences de la seule DDE.

Ce distinguo semble globalement bien fait dans les esprits, au sein de la DDE comme à la Préfecture ; il mériterait d'être mieux formalisé, à la fois dans la présentation de l'organigramme de la DDE, comme dans les différents documents écrits sur les missions du service PRCE.

Il convient aussi de rappeler que le chef du SPC ne doit en aucun cas siéger, es qualité, au COD, ce qui semble avoir eu lieu à quelques reprises.

3.3 Grippe aviaire

Le plan de continuité du service en cas de pandémie a été revu pour tenir compte de la réorganisation de la DDE et du transfert des services d'entretien et d'exploitation de la route : il présente l'avantage d'avoir aujourd'hui une liste actualisée des agents dont la présence est estimée indispensable qui constitue une trame assez facilement transposable à d'autres situations de crise, donc à d'autres plans.

3.4 Risque nucléaire

A contrario, le PPI de la centrale nucléaire de Civaux n'a pas encore été remis à jour pour tenir compte des réorganisations et transferts, et l'attention de la DDE doit être vivement attirée sur le caractère indispensable et urgent de l'engagement d'une première mise à jour, sans attendre d'autres éléments qui pourront amener d'autres ajustements, tels que ceux résultant des REX d'exercices ou de la redéfinition des rôles DRIRE/ASN qui est en cours dans le cadre de l'élaboration d'une convention entre l'État et l'ASN.

Par ailleurs, on ne peut que s'étonner du fait que la commune de Civaux n'ait pas encore envisagé l'élaboration de son PCS. La DDE, globalement bien perçue par le Maire de Civaux, pourrait jouer là utilement un rôle de conseiller et d'incitateur, en exploitant notamment sa présence territoriale, appréciée dans le secteur.

DDE de la Haute-Vienne

MIGT n°7 : Jean-Alfred BEDEL, Jean-Roger BEAUDONNET, André CARPENE

Juin 2007

La Haute-Vienne est un département rural de 354 000 habitants.

Il est desservi par trois infrastructures de transport importantes : l'autoroute A 20 (non concédée), la ligne ferroviaire Paris – Limoges – Toulouse et l'aéroport de Limoges.

Les crises les plus fréquentes sont les crises de circulation routière en période hivernale. Les autres crises, à enjeux fort, sont les risques industriels (sept sites Sévéso, transports de matières dangereuses, centrale nucléaire de Civaux dans la Vienne), le risque de rupture de barrage et des risques miniers mal connus.

La nouvelle DDE est constituée de trois services techniques et de six délégations territoriales. La responsable du service Sécurité Risque de la DDE est également responsable du service Transport et Déplacement de la DRE et tient les fonctions de Responsable Sécurité Défense.

La procédure de refonte du dispositif ORSEC n'est pas lancée officiellement. Son pilotage devrait être confié au chef du SIDPC. L'ancien DRDE souhaitait une participation forte et active de la DDE.

L'audit a noté les points suivants comme points forts de la DDE en matière de gestion de crise :

- un fonctionnement rodé de la permanence du service. Le cadre de permanence dispose d'une valise de permanence informatisée et d'un "guide pratique" conçu à la fois comme document didacticiel et comme aide mémoire des conduites à tenir en COD. Il peut s'appuyer, en heure de bureau, sur un réseau "d'agents ressources",
- un dispositif de veille efficace pendant les heures ouvrées.

La DRDE dispose d'un environnement et d'outils favorisant le développement de son activité en matière de préparation de gestion de crise :

- l'outil SIGREEL,
- une DREZ active (formation, information, développement d'outils).

Le projet de développement au niveau de la région d'un "SIG gestion de crise" va dans le même sens.

L'audit s'interroge toutefois sur la multiplicité des initiatives de développement de SIG gestion de crise en cours dans le ministère (projet de la DRE Limousin et des DDE du Limousin, projet de la DREZ Sud-Ouest de Bordeaux, projet de la DGUHC).

La DDE a tenu une fois son rôle de "liaison et coordination des opérateurs routiers", en janvier 2007.

L'audit fait les constats suivants :

-le circuit d'information de la DIR vers le cadre de permanence de la DDE présent au COD reste à organiser ;

-l'absence de réunions au niveau régional (DIR et DDE) et au niveau national (DGR et DGUHC) pour faire des bilans des gestions des crises routières dans la nouvelle organisation.

DDE des Hauts-de-Seine

MIGT 2 – Régis RIOUFOL, Henri LEGENDRE, Firmino FRACCARO

Juillet 2007

Le positionnement de la DDE en matière de gestion de crise découle largement du contexte géographique, économique et administratif des Hauts-de-Seine, que l'on peut résumer ainsi :

- un département qui fait partie de la petite couronne de l'Île-de-France et dont le réseau routier supporte des trafics très élevés ;
- un département fortement urbanisé, avec, pour une superficie de 176 km², une population de 1 429 000 habitants au recensement de 1999, qui a continué à croître depuis ;
- la présence du quartier de La Défense, premier centre d'affaires européen, où vivent ou viennent travailler plusieurs centaines de milliers de personnes ;
- un conseil général, dont les moyens sont importants et des communes, trente-six au total, qui, pour la plupart, disposent de services techniques étoffés ;
- des attributions de préfet de zone de défense qui ne sont pas exercées par le Préfet de Région Île-de-France mais par le Préfet de Police de Paris ;
- le service de défense de zone de l'Équipement, à savoir la DRE Île-de-France, qui a vocation à « prendre rapidement la main », les effets des crises dépassant très vite le cadre départemental ;
- l'existence d'un Centre Administratif Départemental où sont regroupés les services de la Préfecture et nombre de services ou parties de services déconcentrés, dont le siège de la DDE.

Le département est principalement exposé aux crises de circulation sur les voies urbaines et, plus particulièrement, dans les tunnels des autoroutes A 14 et A 86, aux risques d'inondation, une crue de la Seine de type 1910 pouvant toucher 300 000 personnes, aux risques technologiques, avec les dépôts d'hydrocarbures de Gennevilliers et de Nanterre et aux risques de « site » de La Défense, dont l'esplanade est le lieu de grands événements.

La DDE « reconfigurée » comporte six services et son effectif était de 235 agents au 1^{er} janvier 2007.

Elle affiche pour ambition, après sa réorganisation, de continuer à « œuvrer pour la prise en compte des grands objectifs de l'État dans le domaine de l'aménagement, du logement et de l'environnement et pour accompagner les collectivités locales dans ces secteurs à fort enjeu ».

Dans ce contexte, c'est sur la prévention des risques que la direction a souhaité que la DDE s'investisse, considérant notamment que les capacités d'expertise dont elle dispose en matière de circulation routière étaient liées à l'expérience de quelques cadres encore en poste dans le service et disparaîtraient avec leurs départs.

L'organisation en découlant est la suivante :

- les missions relatives à la prévention des risques, naturels et technologiques, sont assurées par le Service Urbanisme et Environnement, et plus particulièrement par la Subdivision Environnement, qui a en charge l'élaboration des plans de prévention ;

- celles relatives à la gestion de crise sont du ressort du Chef du Service Déplacements et Sécurité Routière, qui est le Responsable Sécurité Défense (RSD), assisté dans cette tâche par un agent de catégorie B cumulant les fonctions d' « adjoint sécurité défense (ASD) » et d' « animateur prévention » et affecté, à ce titre, au Secrétariat Général ;
- le système de permanence a pour objet de permettre une première représentation de la DDE en cas d'activation du Centre Opérationnel Départemental (C.O.D), avant que le relais ne soit pris par les quatre cadres chargés d'assurer une présence continue, à savoir le Directeur, le Directeur Adjoint, le Responsable Sécurité-Défense et le Secrétaire Général.

Si l'on se réfère aux propos tenus par la Directrice de Cabinet du Préfet, l'autorité préfectorale est consciente de la fragilité des compétences routières de la DDE à la suite des transferts, mais, dans la situation actuelle, ses attentes demeurent à l'égard du service en termes de rôle d'ensemblier et de capacité d'expertise sur les questions de circulation routière.

Le cadre d'intervention de la DDE et son positionnement en matière de gestion de crise, se retrouvent dans ses plans internes et ses modes de travail avec les différents acteurs.

La DDE, qui avait élaboré début 2006 un plan de continuité du service en cas de pandémie, a entrepris son actualisation.

Des plans de secours des systèmes d'information stratégiques ont été établis, mais le dispositif présente des faiblesses résidant dans la fragilité des effectifs et des compétences : il s'agit du principal sujet d'inquiétude de la direction.

Mis à part la Direction Interdépartementale des Routes (DIR) Île-de-France, dont il est question plus bas, la DDE est principalement en relation avec la DRE, au travers notamment des réunions organisées au niveau des RSD et des ASD.

Les relations avec le SIDPC sont établies sur un mode classique, à savoir une participation à l'élaboration des plans de secours et il n'y a pas eu d'échanges sur le processus d'élaboration du nouveau dispositif ORSEC.

Les informations relatives à la vigilance météorologique et à la prévision des crues sont reçues et diffusées par la Préfecture.

Les relations avec les services d'incendie et de secours, en l'occurrence la Brigade des Sapeurs Pompiers de Paris, ne dépassent pas le stade opérationnel.

Les relations avec les entreprises des secteurs du transport, d'une part, et du bâtiment et des travaux publics (BTP), d'autre part, se limitent à leur recensement effectué par l'Adjoint Sécurité Défense, avec un outil PARADES Web qui se met en place : le protocole du 13 mars 2007 sur la mobilisation des entreprises du BTP en situation d'urgence n'est pas connu du service ; aucune démarche n'a, par ailleurs, été menée en direction des professions quant à la préparation des entreprises au risque de pandémie grippale.

Comme cela est indiqué plus haut, c'est sur le volet de la « circulation routière » que la Préfecture exprime ses principales attentes à l'égard de la DDE.

Il a été décidé, en application de la circulaire du 1^{er} mars 2006 relative à la gestion de la circulation routière, d'établir un projet de protocole pour formaliser les rôles respectifs de la DIR et de la DDE et leurs relations tant en situation courante qu'en situation de crise.

Un projet de protocole concernant les relations entre la DDE et le Conseil Général est également en cours d'élaboration.

Les pratiques actuelles font cependant apparaître que la DIR aurait tendance, dans la gestion des événements, à privilégier pour des raisons d'efficacité, les relations directes avec les préfetures, en laissant les DDE en marge du dispositif d'information ; cette situation, dont la DDE des Hauts-de-Seine ne s'offusque pas, n'est pas sans conséquences sur le système des relations entre les différents acteurs et justifie une finalisation rapide des protocoles.

Le plan de secours spécialisé sur les inondations des Hauts-de-Seine, qui a été approuvé en novembre 2005, comporte des ambiguïtés dans la mesure où il mentionne, dans sa fiche « Dispositions opérationnelles – Circulation routière », la DDE et le Conseil Général comme exploitants routiers, avec des précisions quant aux missions du Conseil Général « une fois la décentralisation mise en place totalement », mais sans indications quant à l'évolution de celles de la DDE, la DIR n'étant pas citée.

En résumé, la DDE s'étant positionnée sur la prévention des risques, ses interventions en matière de gestion de crise se limitent aujourd'hui à une participation à l'élaboration des plans de secours et à une présence au C.O.D, au titre de la circulation routière essentiellement. A cet égard, la direction souligne que cette situation risque de ne pas perdurer étant donné la fragilité des compétences. Il s'agit sans doute d'une situation exceptionnelle, liée au contexte de la Petite Couronne parisienne, même si les interrogations exprimées méritent d'être réexaminées à la lumière des constats effectués au niveau national.

DDE de la Guadeloupe

MIGT 12 – Firmino FRACCARO, Pierre DUBOIS

Juillet 2007

La Guadeloupe, Région monodépartementale, est exposée à des risques majeurs, notamment aux risques naturels (risque cyclonique, risque sismique, risque volcanique...) mais aussi à des risques technologiques (risque industriel, transport de matières dangereuses, pollution marine, crash d'avion, naufrage de navires). A cet ensemble de risques s'ajoutent les conséquences de nombreux conflits sociaux.

Pour y faire face, et gérer les crises auxquelles l'archipel se trouve confronté, l'État a mis en place une action stratégique ¹ visant à informer préventivement les populations, développer la culture du risque et doter les services de plans de secours. La Guadeloupe appartient à la zone de défense "Antilles" où les attributions de Préfet de zone sont exercées par le Préfet de la Martinique.

Le rôle de la DDE dans le gestion de crise est conditionné non seulement par ce contexte et le transfert des routes à la Région et au Département - qui entraîne la modification des missions du service et de ses compétences internes - mais aussi par la stratégie que le Préfet entend développer localement.

La DDE réorganisée compte 420 agents au 1er janvier 2007. Après le transfert des compétences routières, elle s'est dotée de quatre services et de deux services territoriaux. Sa transformation ayant commencé par la restauration du dialogue social, elle affiche maintenant son ambition d'affirmer ses compétences sur les politiques publiques portées par l'État dans les domaines de l'aménagement, de l'environnement et du logement, et de construire des partenariats avec les collectivités locales sur de forts enjeux locaux.

S'agissant particulièrement de la gestion de crise, la DDE se place d'emblée sur les champs de la prévention des risques, de la mobilisation des moyens du BTP et des transports, et de l'aide aux communes (pour la préparation aux futures crises).

Ces missions sont coordonnées par le directeur adjoint, Responsable Sécurité Défense (RSD), et prises en charge par :

- le Service Environnement, Risque, Aménagement et Urbanisme (SERAU) ;
- le Service Transports, Economie, Sécurité (STES) où la cellule "Gestion de crise" est positionnée en qualité de référent de la DDE ;
- le service territorial de Grande Terre où se trouve l'unité Phares et Balises.

La DDE dispose d'une salle de crise, de communications adaptées aux situations (exemples : deux téléphones satellites, un poste VHF, de l'outil "synergi" dont l'utilisation est partagée avec le SIDPC.) Le service dispose également d'un système de permanence en situation normale et situation d'urgence.

1 Plan d'action stratégique de l'Etat ("PASE) 2004 - 2007

Cette organisation est maintenue voire renforcée même si une évolution du rôle de la DDE s'est amorcée, notamment avec le transfert des compétences routières. La complexité des crises pouvant survenir, le jeu des acteurs en présence et les compétences présentes en interne à la DDE le justifient.

Cette évolution reste attachée aux choix stratégiques du Préfet qui a engagé une réflexion sur la mobilisation des acteurs et des moyens. Son objectif consiste à bien identifier les compétences par acteur et, en conséquence, le rôle opérationnel ainsi que la valeur ajoutée dont il pourrait tirer de chacun sur le terrain et au centre opérationnel de crise de la préfecture pour assurer avec efficacité la protection des populations.

Dans ce contexte, la DDE organise ses relations avec les différents acteurs. Elle a rencontré, avec la DDE de Martinique, le Haut Fonctionnaire de Défense pour clarifier le positionnement des services par rapport à la gestion de crise. Si elle entretient peu de relations avec le RST, elle a engagé, avec le CETE d'AIX et le BRGM, un partenariat avec l'Association des Maires de Guadeloupe pour un diagnostic parasismique des écoles.

Elle est sollicitée par le SIDPC pour actualiser les plans de secours dans le cadre du nouveau plan ORSEC. Un partenariat avec les communes pour l'élaboration des Plans Communaux de Sauvegarde se dessine, dans une perspective encore incertaine.

Les organismes-ressources - Observatoire Volcanologique et Sismologique de la Guadeloupe (OVSG) et Météo-France - alimentent la DDE en information sur les aléas, automatiquement et en liaison directe.

Les entreprises de transports sont recensées, avec quelques difficultés cependant. Celles du BTP le sont manuellement, dans l'attente de l'installation de l'outil « Par@des web » auquel la responsable de la cellule "Gestion de crise" a été formée.

Les principaux risques auxquels est exposée la Guadeloupe ont été répertoriés et font l'objet d'une communication active par les services de l'État et les organismes ressources. Les crises qui affectent l'archipel sont liées à ces risques et reçoivent des réponses différenciées.

Consécutivement à la réflexion qu'il a initiée pour identifier les compétences et les interlocuteurs en capacité d'apporter une valeur ajoutée en situation de crise, le Préfet a pour objectif, comme cela a été dit précédemment, de clarifier les relations que doivent entretenir les différents acteurs entre eux en pré-crise et de formaliser, dans des protocoles à venir, leur rôle au COD de crise et leur mode d'intervention sur le terrain, sa préoccupation centrale consistant à constituer une chaîne de commandement lisible et efficace.

Le rôle de la DDE, à définir avec le Préfet, s'inscrit dans ce contexte et ce processus, sachant que le service entend se placer, au regard des compétences proposées dans le cadre du service recomposé, sur les différents moments des crises : avant la crise, sur le terrain de la prévention des risques et la connaissance des territoires ; pendant la crise, par la mobilisation de moyens des entreprises (Transport et BTP) mais aussi par l'offre directe de certains de ces moyens (baliseur par exemple) ; après la crise, par sa capacité à mobiliser des compétences en matière juridique, d'habitat, de montages financiers et d'instruction de dossiers, notamment au profit des communes.

DDE de la Martinique

MIGT 12 – Firmino FRACCARO

Avril 2007

Le PASER a fixé la stratégie de l'État en matière de risques majeurs. Dans le cadre de la réflexion qui s'engage pour mettre en place le nouveau dispositif ORSEC, le préfet entend impliquer davantage les acteurs parties prenantes de la gestion de crise. Cette action devrait se traduire par un positionnement clarifié de l'ingénierie de crise et son renforcement, au moins en compétences. La plus grande implication des acteurs se concrétiserait par :

- une meilleure mobilisation, à préciser, des services de l'Etat (SIDPC, DDE, Académie, etc) et des organismes ressources (Météo France, BRGM, etc) ;
- une association plus active des collectivités (Conseil régional notamment) dont la participation pourrait être formalisée (par des protocoles, par exemple) ;
- la planification, déjà bien présente, d'exercices réguliers pour tester les plans de secours (à actualiser) notamment sur les séismes, cyclones, tremblements de terre... ;
- l'information et la sensibilisation de la population de façon régulière et pratique. Les PPR des 34 communes de l'île ont été réalisés.

L'organisation de la gestion de crise en vigueur n'est pas remise en cause pour le moment. Dans ce domaine, le préfet a désigné le DDE comme son conseiller technique. Toutefois, et le DDE est demandeur, la réflexion engagée devra préciser un certain nombre de points-clés nécessaires à l'élaboration du nouveau dispositif ORSEC:

- réaffirmer la stratégie de gestion de crise,
- développer la culture de crise auprès de tous les acteurs et la population,
- préciser la chaîne de commandement dans laquelle il y aura lieu de formaliser le rôle de chaque acteur et notamment les modalités de mobilisation des moyens du Conseil régional pour une gestion de crise efficace,
- organiser le dispositif général de mobilisation en situation d'urgence (utilité et fonctionnement des différentes cellules de crise, inventaire des moyens de communication et leur fiabilité, réactivité et fiabilité des dispositifs de permanence, fiabilité des annuaires, etc).

Dans cette revue générale de l'organisation, le DDE a manifesté une inquiétude particulière pour la mise en place du dispositif "séisme" considérant que ce risque majeur devait être pris en compte de façon particulièrement attentive dans le plan qui lui est consacré, en cours d'actualisation². Un exercice est prévu pour 2008.

La question de l'intervention des DRE et des DDE dans les crises pourrait être étendue à une notion plus large à savoir la gestion des risques qui inclurait le tryptique: prévention des risques, gestion de crise proprement dite et gestion post-crise. Si on suit cette idée, les missions et les compétences présentes à la DDE de la Martinique (élaboration des PPR, mission défense-sécurité, pôle sismique et techniques des constructions publiques) légitiment, après le transfert des routes et au-delà de la seule mobilisation des moyens de transport et du BTP, le positionnement du DDE comme conseiller technique du préfet.

² Et d'autant qu'il y a nécessité absolue de tout mettre en oeuvre pour rendre conforme aux normes parasismiques les édifices publics, les logements sociaux et immeubles privés avec les contraintes financières et de temps.

Service de Navigation de la Seine

MIGT 2 – Firmino FRACCARO, Christian JAMET, Régis RIOUFOL

Octobre 2007

Le bassin de la Seine s'étend sur 17 départements, cinq régions et quatre zones de défense. La Seine, avec ses affluents, revêt une importance économique particulière en reliant les ports de Le Havre et de Rouen à l'Ile-de-France.

Le SNS doit faire face, en relation avec de multiples acteurs de la voie d'eau, à des risques nombreux (inondations, soutien d'étiage, accidents de bateaux de passagers, pollutions, vétusté des ouvrages, amarrages des bateaux logements, etc).

Un constat favorable

Avec ses 6 services fonctionnels, 4 arrondissements et 15 subdivisions territoriales, le service a adapté son organisation fonctionnelle et territoriale à ses missions régaliennes, ses missions pour le compte de VNF (aménagement, entretien, exploitation, développement) et de service de prévision des crues.

Dans le dispositif ORSEC, le SNS participe à l'élaboration des plans de secours à la demande des quatre zones de défense sur lesquelles s'étend le bassin de la Seine. En Ile-de-France, la Secrétaire générale de la zone de défense (SGZD) souhaite un renforcement des relations de travail entre la zone de défense (État Major de zone) et le service. A cet égard, dans le cadre d'une gestion plus maîtrisée de la voie d'eau, si le SNS se sent naturellement très concerné par le plan de secours zonal inondation (PSSZI), il est très demandeur d'un plan "ORSEC fleuve".

Une permanence en situation normale a été mise en place. Elle comporte plusieurs niveaux : permanence décisionnelle de direction, permanence en arrondissement, astreinte en subdivision. En situation d'urgence, la permanence est effective sans avoir fait l'objet, cependant, de plans formalisés.

Des éléments de fragilité à relever

L'organisation des permanences présente le point faible de fonctionner avec des moyens de communications reposant sur des téléphones cellulaires, sans système autonome, sécurisé, voire redondant, offrant la garantie de joindre en toute situation les acteurs de la crise. S'agissant du traitement de l'information, le service n'a pas désigné de responsable de la sécurité des systèmes d'information.

Le SNS a confié au secrétaire général les fonctions d'adjoint sécurité défense. Le service ne dispose pas toutefois d'une organisation dédiée à la gestion de crise (ni de salle de crise). Or, cette activité demande un pilotage identifié et spécifique pour mobiliser les compétences et les moyens nécessaires à la préparation des acteurs, des procédures et des outils pour faire face aux risques multiples présents sur le bassin de la Seine. Cette organisation aurait en outre, pour fonction, de stimuler le développement de l'ingénierie de crise qui est actuellement prise

en charge, sans coordination générale, par les services fonctionnels et territoriaux dans le cadre normal de l'activité des services.

Tant pour les entreprises de transport que pour les entreprises de BTP, le SNS ne dispose pas d'un outil de recensement des moyens mobilisables (véhicules, matériels, engins spécifiques), permettant notamment aux cadres de permanence ou aux arrondissements, en cas d'incidents ou d'accidents, de faire rapidement appel aux entreprises dotées de ces moyens.

Les bateaux-logements stationnés sur le domaine public fluvial représentent un risque potentiel en période de crue pour les ponts et surtout pour les barrages.

Des pistes de progrès

Les relations avec les multiples acteurs concernés par la voie d'eau (administrations centrales, réseau du ministère, préfectures, préfecture de zone, organismes ressources comme les Grands lacs de Seine, collectivités locales, services de secours, etc) créent des sollicitations contraignantes, mais nécessaires, pour le service qui y répond en fonction des événements et des dossiers abordés (PPRI, plans de secours, etc), ce qui lui permet d'assurer une présence effective et appréciée sur le bassin de la Seine.

Le SNS, de par ses missions et son organisation fonctionnelle et territoriale, connaît bien son réseau de voies navigables avec les ouvrages qui s'y trouvent. Les crises survenant sur le fleuve et ses affluents (incidents, accidents) sont gérées par les services concernés par les événements, toutefois sans dispositif spécifique et formalisé de gestion de crise permettant de définir notamment le rôle de chacun des acteurs.

Un plan particulier d'exploitation validé par VNF ainsi qu'un schéma directeur de maintenance et d'exploitation, en cours d'élaboration, organisent la gestion de la voie d'eau sur le bassin de la Seine.

Les régimes des cours d'eau font l'objet d'une surveillance constante de la part des services de prévision des crues (SPC), que ce soit la DIREN, les DDE ou le SNS, mais également de la part de l'institution des Grands lacs de Seine, chargée de renforcer les débits d'étiage du fleuve et de l'écrêtement des crues.

Le SNS intervient dans la gestion des crises "inondations" en effaçant les barrages qu'il gère pour réduire l'impact des crues. Par son service "Eau et environnement", il surveille et traite les pollutions des cours d'eau en liaison avec les services de secours (BSPP, SDIS). En amont, les différentes missions de contrôle et de délivrance de titres et d'autorisations lui permettent d'apporter plus de sécurité sur le fleuve.

Pour conclure, deux pistes de progrès, parmi d'autres déjà en action (par exemple le plan particulier d'exploitation) sont identifiées pour améliorer la prévention des risques et accroître la mobilisation du service autour de la gestion de crise : l'élaboration d'un "plan fleuve"¹ et la mise en place d'une vraie structure permanente, dédiée à la gestion des situations d'urgence allant au-delà de la mobilisation du seul secrétaire général, adjoint sécurité défense.

¹ Selon l'expression formulée par la Directrice du SNS.

DREZ Ile-de-France

MIGT 2 – Régis RIOUFOL, Firmino FRACCARO

Septembre 2007

La région Ile-de-France est confrontée à des enjeux très importants - politiques, économiques, environnementaux et sociaux - étroitement liés à des risques majeurs multiples et complexes (inondation, interruption des transports, technologiques, coupures des réseaux urbains et des réseaux de communication, transports de matières dangereuses, etc). Dans un tel contexte, tout incident majeur (situation de crise, catastrophe majeure) peut avoir des conséquences d'une ampleur considérable s'il n'est pas traité à temps.

De ce fait, et compte tenu de l'interdépendance des territoires et des réseaux, la Préfecture de Police de Paris, préfecture de zone de défense de Paris, avec le secrétariat général de la zone de défense (SGZD), a un rôle prépondérant en Ile-de-France en matière de sécurité civile et de prévention des menaces.

Cet organisme interministériel prépare, mobilise et coordonne l'action des moyens civils et militaires au niveau des huit départements franciliens, en concertation avec les préfectures de département et les services de l'État. Le rôle de coordination des acteurs par le SGZD revêt une importance particulière du fait de leur grand nombre (services de l'État, collectivités territoriales, services spécialisés, services de secours, organismes ressources, etc), de l'interdépendance des réseaux (infrastructures, énergie, télécommunications), de la complexité des risques et enfin du caractère sensible et capital de la maîtrise de l'information et de la communication en situation de crise.

Les relations avec les services de l'Équipement, notamment la DREIF et la DIRIF, sont considérées comme faciles et efficaces.

Au titre du MEDAD, la DREIF participe aux missions de la zone de défense en coordonnant, au niveau zonal, l'action en matière de prévention des risques et des menaces, en organisant la connaissance des moyens mobilisables et les conditions de leur mobilisation.

Elle assume ces fonctions dans de bonnes conditions vis-à-vis des DDE de la région et de ses partenaires extérieurs. La mission Sécurité Défense, bien que pénalisée par des postes vacants, s'implique fortement dans l'ingénierie de crise et coordonne avec efficacité les RSD et ASD des DDE. Elle vise une plus grande efficacité dans l'animation de son réseau et une concertation active avec l'ensemble de ses partenaires tant pour la prévention que pour la gestion de crise (préparation, mises à jour des plans, exercices, retours d'expérience).

Les dispositifs de permanence et les moyens de communication (notamment le réseau radio de crise) mis en place à la DREIF (il en est de même à la DIRIF), bien structurés, s'enrichissent des retours d'expérience.

La sécurité des SSI est assurée par la DPI. La capacité du service à assurer la continuité de l'activité en mode dégradé fait l'objet d'un examen particulier de la part du Secrétariat Général de la Défense Nationale (SGDN).

Le plan de continuité de l'ensemble de la DREIF prévoit, dans le cadre de son actualisation, les mesures destinées à assurer le fonctionnement de la direction en mode dégradé. La partie du plan concernant le RST complétera le dispositif.

DREZ Provence-Alpes-Côte d'Azur

MIGT 11 - Guy DESCOMBES, Henri LEGENDRE

Septembre 2007

L'audit du Service de Défense de Zone (SDZ) Équipement et Transports, placé sous l'autorité du DRE PACA, Délégué Ministériel de la zone de Défense Sud, s'est déroulé les 6 et 7 septembre 2007.

Cette zone qui regroupe les trois régions Provence-Alpes-Côte d'Azur, Languedoc-Roussillon et Corse avec une population de 6,6 millions d'habitants, comporte de nombreuses infrastructures de transport importantes. Elle est fortement concernée par pratiquement tous les risques naturels : inondations, mouvements de terrain, feux de forêt, avalanches, érosions marines et sismiques mais également industriels (119 sites SEVESO), des installations nucléaires, un pôle pétrochimique, le plus important d'Europe et les transports de matières dangereuses. Les enjeux en matière de sécurité civile sont donc particulièrement importants.

Le service a depuis de nombreuses années su se positionner et valoriser les missions de défense et de sécurité civile. L'équipe a cependant été fortement renouvelée, ce qui ne l'empêche pas d'avoir une bonne connaissance des missions et des enjeux zonaux.

Dans le dispositif ORSEC, le service a été notamment chargé de recenser l'ensemble des services pouvant être mobilisés et participer à la mise en place d'un outil d'aide à la décision. Sa participation à l'élaboration de la planification est variable suivant les thématiques. Le service est par ailleurs présent au PC zonal. On peut souligner qu'il a été particulièrement partie prenante dans le cadre de l'élaboration du Plan Intempéries Arc Méditerranéen approuvé en décembre 2006 et de la révision du Plan de franchissements alpins.

Le Chef d'État-Major de Zone a souligné l'intérêt de pouvoir disposer des compétences techniques des services de l'Équipement sous plusieurs formes : préparation de marchés-types, apport d'expertise, exploitation de SIG et ingénierie des plans de secours.

Il souhaite ainsi que le SDZ puisse lui apporter un appui pour la rédaction de marchés types pour la mise en oeuvre du plan POLMAR ou d'une pandémie grippale (aménagement de zones de stockages de déchets, de zone d'enfouissement de corps, de logistique de transport...).

La mise à disposition d'un cadre à mi-temps, conformément à la convention Intérieur-Équipement de septembre 2003, lui paraît insuffisante en moyens (en fait deux jours par semaine) et n'est pleinement efficace que si c'est un ingénieur et non un administratif qui est affecté sur ce poste.

Le Centre Régional d'Information et de Coordination Routières (CRICR) exprime de fortes attentes vis à vis des services de l'Équipement, notamment pour assurer la coordination des différents gestionnaires de réseau conformément à la circulaire Intérieur-Équipement du 1er décembre 2006. Il constate cependant des difficultés liées à l'évolution de

l'environnement, avec la création des DIR, les nouvelles responsabilités des départements et la réorganisation des DDE. Une période de flottement est observée.

En situation normale le service est constitué de 5 personnes (1 A⁺, 2 A, 1 B, 1 C) : un chef de service, un Adjoint Sécurité Défense, une adjointe à mi-temps à l'État-Major de Zone, un chargé de mission (poste vacant au moment de l'audit), une collaboratrice de l'ASD et une secrétaire ; il était par ailleurs prévu de recruter au 1er octobre un auditeur de sûreté maritime et portuaire.

La veille opérationnelle est assurée au niveau de la DRDE. En situation d'urgence il n'existe pas de dispositif formalisé mais les moyens peuvent être renforcés par les cadres de la DRE PACA et si nécessaire par les correspondants Défense-Sécurité Civile des DRE et DDE de la zone.

L'entretien au Service de Zone des Systèmes d'Information et de Communication Sud a fait ressortir qu'en situation de crise, les moyens de communication resteraient, pour plusieurs années, le téléphone fixe, avec le maintien du réseau RIMBAUD et la radio, avec l'interopérabilité des réseaux et notamment les extensions du système ACROPOL.

S'agissant du mode de travail avec les DAC, les relations sont très fréquentes avec le service de Défense et de Sécurité qui organise par ailleurs des rencontres bimestrielles avec les ASD ; celles-ci ont fait l'objet d'une évaluation faisant apparaître les points positifs mais aussi les points à améliorer en développant en particulier le temps consacré à la professionnalisation.

Avec la DSCR les relations se font principalement par le biais du suivi des plans de gestion de trafic. Hormis sur la partie maritime les contacts avec la DGMT sont quasi inexistants. Il n'y en a pas avec la DGUHC.

En ce qui concerne le fonctionnement du réseau Équipement, il n'y a pas d'organisation de travail structuré entre l'ASD et les RSD.

Cependant celui-ci diffuse les relevés de décisions des réunions bimestrielles avec le SDS et une partie des documents support et organise une fois par an une réunion des RSD. Il réunit par ailleurs deux fois par an l'ensemble des agents défense, diffuse un journal semestriel. Un site intranet est disponible, bien structuré, mais sa mise à jour n'est pas régulièrement assurée.

Des réflexions ont été engagées au niveau régional à la fois en région PACA et Languedoc-Roussillon, sur la mise en place de procédures formelles de circulation de l'information routière pour la première et sur la mise en place de la gestion de crise en DDE pour la seconde. Les premiers travaux devaient être présentés à l'automne aux chefs de service, la fin des études étant prévue fin 2007.

Le CIFP est maître d'œuvre des formations pour la zone de défense. Des ateliers zonaux visant à élaborer des plans de formation en matière de prévention des crises et de gestion des situations d'urgence ont été organisés début juillet pour une mise en oeuvre dès 2008.

Le CETE Méditerranée s'est fortement positionné sur le domaine des risques et de la gestion de crise. La nouvelle organisation mise en place au 1er janvier 2007 comporte un Département Risques – Eau – Construction avec un service Vulnérabilité, Gestion de Crise,

SIG composé de deux pôles : Prévention des Risques et Vulnérabilité et Ingénierie de crise, SIG.

Le CETE est en particulier très présent en matière de SIG à la fois dans une mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour l'État-Major de Zone de Défense Sud et dans une étude d'opportunité commandée par le SDS sur la généralisation de l'outil de gestion des situations d'urgence expérimenté à La Réunion.

Un autre outil « AGRID » est en cours de développement par l'Institut National des Hautes Études de Sécurité. Une mise en cohérence interministérielle des différentes démarches paraît indispensable.

Les établissements publics et organismes rattachés ont désigné des correspondants et sont associés aux réunions ou échanges d'informations.

S'agissant de la mobilisation des entreprises du BTP, une enquête demandée au SDZ a permis de constater que la mise en oeuvre du protocole du 13 mars 2007 avait commencé dans la seule région PACA et que le chargé du contact avec le RDU-BTP était généralement l'agent sécurité défense, ce qui risque d'engendrer des problèmes de représentativité et de crédibilité de la DDE.

Le dispositif PARADES Web est en place et donne satisfaction. Son utilisation en mode déconnecté commence.

Les relations avec la Direction Régionale de la SNCF de Marseille sont plutôt distendues et pourraient être réactivées dans le cadre d'un groupe de travail portant sur la continuité du service en cas de pandémie grippale.

CONSEIL GENERAL DES PONTS ET CHAUSSEES

N° 005115-01

**Audit thématique
« L'intervention des DRE et DDE en gestion de crise »**

RAPPORT DE SYNTHESE

Fascicule 3

Annexe 6 – Synthèses des points d'audit effectuées par l'équipe-projet

Décembre 2007

SOMMAIRE

Stratégie

- (1) Connaissance des missions du service et des enjeux locaux 3
- (2) Positionnement du service dans le dispositif ORSEC 4

Organisation interne

- (3) Organisation du service en situation normale et dispositif de permanence 6
- (4) Organisation du service en situation d'urgence 7
- (5) Méthode d'imputation des ETP 8
- (6) Développement de l'ingénierie de crise 10

Relations avec les acteurs

- (7) Modes de travail entre DDE et DREZ 11
- (8) Fonctionnement du réseau Équipement (hors DDE/DREZ) 12
- (9) Mode de travail avec le SIDPC 13
- (9 bis) Mode de travail avec le SDIS 15
- (10) Modes de travail avec les organismes ressources 16
- (11) Mobilisation des entreprises du BTP 17
- (12) Mobilisation des moyens d'hébergement et de relogement 18
- (13) Modes de travail avec les collectivités territoriales 19

Plans, procédures, outils

- (14) Caractère opérationnel des plans de secours spécialisés antérieurs au nouveau dispositif ORSEC 20
- (15) Continuité et sécurité des systèmes de communication et de traitement de l'information 22
- (16) Organisation matérielle et dispositif opérationnel 24

Transports

- (17) Connaissance des caractéristiques des réseaux routiers et ferroviaires 25
- (18) Mobilisation des entreprises de transport 27

Crises routières

- (19) Organisation du service pour les missions de circulation routière 28
- (20) Modes de travail avec les opérateurs routiers 29

Inondations

- (21) Connaissance des régimes des cours d'eau et des enjeux et vulnérabilités 30
- (22) Rôle du service dans la gestion des crises d'inondation et modes de travail avec le SPC et la DIREN 31

Grippe aviaire

- (23) Plan de continuité du service en cas de pandémie 32

Pollutions marines

- (24) Mise en oeuvre des instructions POLMAR et modes de travail avec les acteurs 33

(1) Connaissance des missions du service et des enjeux locaux

Sur un plan général, les DDE n'ont pas une vision claire des missions leur incombant en matière de gestion de crise après les transferts et les réorganisations et sont dans l'attente de circulaires sectorielles déclinant, à l'instar de celle du 1er décembre 2006 relative à la circulation routière, les grandes orientations de l'annexe 1 de l'instruction cadre du 28 mars 2007.

Les principes de la nouvelle planification ORSEC départementale découlant de la loi de modernisation de la sécurité civile du 13 août 2004, et notamment ceux relatifs à l'organisation de la mobilisation des personnes publiques et privées, sont peu connus et, par voie de conséquence, rarement assimilés.

La connaissance des enjeux départementaux par les agents en charge de la gestion de crise est très liée à l'organisation : lorsque les missions relatives à la prévention des risques, d'une part, et à la gestion de crise, d'autre part, sont assurées par deux services distincts, le premier connaît les plans de prévention des risques dont il conduit l'élaboration, le second les plans de secours et d'intervention, et il n'y a guère d'échanges entre les deux.

Dans la plupart des départements des services audités, le Projet d'Action Stratégique de l'État (PASED) 2004-2007 comportait un axe stratégique sur la sécurité des populations, mais ce document a rarement été cité spontanément par les agents rencontrés.

La mémoire des services en matière de crise s'estompe sous le double effet des transferts routiers et des départs à la retraite des agents « défense ».

(2) Positionnement dans le dispositif ORSEC

L'ancien plan ORSEC et sa déclinaison en plans de secours spécialisés est bien connu des DDE et notamment des services en charge de préparer les situations d'urgence. Dans quelques départements ce plan a fait l'objet d'une révision récente (moins de trois ans).

Il n'en est pas de même du nouveau dispositif ORSEC paru fin 2006 (cf. circulaire MIAT du 26 décembre 2006 et guide ORSEC tome G1 "méthodes générales") qui, malgré l'ampleur du chantier à engager, n'a pas encore eu de répercussion importante dans le réseau équipement et n'est, à quelques exceptions près, pas vraiment connu des directions qui n'ont fait que très peu d'offres de service aux préfets. Les services spécialisés des DDE en charge des thèmes "sécurité et crise" sont mieux informés et sont déjà plus ou moins impliqués dans ce chantier, qu'ils ont tendance à considérer comme un chantier "banal" avec la préfecture.

Un certain décalage existe donc puisque les préfets et leurs proches collaborateurs (directeur de cabinet et chef de SIDPC) rencontrés lors des audits, indiquent qu'ils travaillent dessus et qu'ils ont commencé par un état des lieux des documents existants et une évaluation du chantier à entreprendre. La moitié des préfectures rencontrées déclare avoir déjà formalisé le début de ce chantier par l'envoi d'une première note aux services concernés (dont les DDE) ou la tenue d'une réunion, l'autre moitié reconnaît n'en être qu'aux premiers balbutiements pour des raisons diverses (changements de préfets, révision récente de l'ancien ORSEC, priorité donnée à la révision de certains plans de secours spécialisés...).

Tous indiquent qu'ils sont (ou seront) bien sûr les pilotes de ce chantier mais qu'ils impliquent (ou impliqueront) les DDE à des degrés divers. Selon les personnalités des personnes (direction DDE et chef de service "sécurité" d'une part, préfet, directeur de cabinet et chef de SIDPC d'autre part) des répartitions de rôles sont (ou seront) établies dans chaque département. On peut citer quelques missions confiées aux DDE ou expressions citées lors des entretiens qui montrent cette diversité :

- la DDE de la Seine-Maritime est membre du comité de pilotage ;
- le DDE de la Martinique sera conseiller technique du préfet ;
- les DDE auront un rôle moteur ;
- la DDE interviendra en tant que coordonnateur des opérateurs routiers ;
- la préfecture a besoin de la compétence des ingénieurs de la DDE ;
- la DDE du Puy-de-Dôme est chef de projet de deux volets du dispositif opérationnel "protection des biens mobiliers et immobiliers" et "transports" ainsi que des dispositions spécifiques relatives aux plans actuels relatifs à l'intervention sur les matières dangereuses et radioactives, au plan de secours ferroviaire, aux PIS autoroutiers, au plan inondation, aux nouvelles dispositions correspondant à des risques à évaluer tels que les séismes, les volcans et les sites souterrains ;
- la DDE de Haute-Savoie a été sollicitée sur deux points spécifiques du livre 3, à savoir l'organisation des secours en cas de phénomènes naturels dangereux et le plan de secours spécialisé de la navigation sur le lac d'Annecy ;
- la DDE de la Vienne est attendue sur plusieurs sujets : soutien sur l'aspect mobilisation des ressources, fournir des données (exemple du catalogue de transports frigorifiques en cas de pandémie grippale), réaliser un plan inondation.

Lors de leur réorganisation les DDE ont clairement affiché une organisation spécifique sur le thème de la prévention des risques, beaucoup moins sur celui de la gestion des crises. Grâce souvent à la présence des agents défense, on retrouve une unité gestion de crise, soit parfois dans les services où seront traités la prévention des risques, soit le plus souvent dans ceux où seront traités les missions de sécurité routière.

Un peu à la frontière entre la prévention des risques et la gestion de crises la plupart des DDE s'interrogent sur le positionnement souhaitable de leur service dans l'élaboration des plans communaux de sauvegarde (PCS) qui est de la responsabilité des communes. Elles envisagent pour la plupart d'intervenir dans le cadre de l'ingénierie d'appui territorial, mais quelques DDE se sont positionnés contre l'intervention de leur service dans l'élaboration de ces PCS. A noter que certains préfets s'interrogent aussi sur le rôle des DDE sur ce dossier, la préfecture de Seine-Maritime estimant par exemple qu'un beau dossier réalisé par un bureau d'études extérieur ne servait pas à grand chose et qu'elle préférerait un dossier a minima mais avec un fort investissement du maire (et éventuellement de son conseil municipal et des retraités de la commune).

(3) Organisation du service en situation normale et dispositif de permanence

Dans les nouvelles organisations mises en place à la suite des opérations de transfert, la situation en matière de gestion de crise se caractérise, en règle générale, de la manière suivante :

- la fonction de RSD (responsable Sécurité Défense) est confiée à un cadre A+ qui est (et ceci de manière assez également répartie) soit le DDE Adjoint, soit le Chef du Service ayant dans ses attributions la gestion des crises ;
- les attributions "prévention des risques" et "gestion de crises" sont (et là aussi de manière assez égale) soit regroupées dans le même service soit éclatées sur des services différents. Les attributions "ingénierie de crise" sont parfois groupées avec celles de la "gestion de crise" ;
- les cellules (ou bureaux) en charge de la gestion de crise sont généralement dirigées par un cadre B+ avec un effectif affecté (en situation normale) à la gestion de crise inférieur (en moyenne) à 2 ETP ;
- dans la majorité des cas les représentations territoriales ne sont pas impliquées dans l'organisation prévue pour la gestion de crise, alors que les responsables concernés sont plutôt "demandeurs".

Il y a donc une réponse effective en termes de structure organisationnelle qui paraît (sauf quelques exceptions) avoir précédé une réflexion poussée en matière d'objectifs et de définition précise de missions (ce qui, en certains lieux, se traduit par des postes non valorisants et des personnels peu expérimentés ou peu motivés). Dans la majorité des cas la notion de crise reste principalement centrée sur la crise routière (ou les conséquences "routières" des différentes crises).

Les dispositifs de permanence (avec valise de permanence - informatisée ou encore parfois "papier") sont principalement organisés autour des cadres A et A+ de manière hebdomadaire (un cas sur volontariat, un cas où DDE et DDE Adjoint seuls concernés). Au niveau de l'organisation des permanences il est à noter toutefois que les responsables territoriaux y sont assez fréquemment associés et que dans certains services cette permanence de cadres est renforcée par une participation des agents des entités (ou des services) ayant la responsabilité de la gestion de crise. Des formations spécifiques à l'exercice de la permanence (participation au COD, maîtrise des outils tels que "Parades"...) sont aussi parfois mises en oeuvre.

L'impact de la décentralisation s'est traduit par une baisse sensible des sollicitations des cadres de permanence.

(4) Organisation du service en situation d'urgence

En situation d'urgence, il est prévu systématiquement une représentation au COD (généralement le cadre de permanence - hors heures ouvrables - ou un cadre de direction, parfois le DDE ou le RSD). Certains services ont explicité les missions principales à ce niveau :

- conseil technique du Préfet ;
- coordination des opérateurs et gestionnaires routiers ;
- recherche et mise à disposition des moyens de BTP ou de Transports.

Il est aussi fréquemment prévu un appui (rarement formalisé) au sein de la DDE à travers le service et la cellule ayant en charge la gestion de crise (ce qui permet d'évaluer les effectifs "mobilisables", en situation d'urgence, à une part importante des cadres - CODIR et autres – et des agents du Service gérant les crises). Quelques services (rares) prévoient l'activation automatique et simultanée de la cellule de crise en DDE. Un service a prévu et détaillé les appuis que le Parc pourrait apporter (maintenance des infrastructures radio, apport de main d'œuvre et de matériels...).

Au delà de ces principes généraux il n'y a pas de formalisation systématique de mobilisation des personnels.

Peu de structures ont prévu la création d'une salle de crise spécifique à la DDE (la base arrière reste principalement les bureaux du Service ayant la responsabilité de la gestion de la crise).

Par ailleurs quelques DDE ont prévu des situations intermédiaires (entre normale et urgence) qualifiées de "veille" et de "pré-crise" qui correspondent à une position active adaptée à la crise prévisible à court terme.

Certaines difficultés prévisibles à la mise en oeuvre des dispositions prévues ont été évoquées assez fréquemment :

- éloignement géographique des cadres de permanence ;
- accessibilité par téléphone portable non garantie ;
- problèmes financiers (rémunération des HS) ou d'organisation du travail sur de longues périodes.

(5) Méthode d'imputation des ETP

L'affectation d'ETP spécifique à la gestion de crise (y compris la préparation, par exemple pour la mise à jour des plans) n'a pas été discutée lors des dialogues de gestion 2006 et 2007. La seule exception signalée mentionne qu'il n'y a pas eu de réponse du RBOP. La faiblesse des effectifs en cause et la décision d'affecter administrativement l'ensemble des ressources humaines des DDE dans le programme unique CPPE puis SPPE n'ont d'ailleurs pas favorisé cette distinction.

La circulaire DGPA du 5 septembre 2006 relative à l'élaboration du programme SPPE limitait d'ailleurs dans son annexe 7 l'affectation en SPPE, préférant chaque fois que cela était possible celle dans les programmes sectoriels. Toutefois elle précisait qu'en situation d'urgence tous les moyens nécessaires à la gestion de crise et au retour à la situation normale étaient mobilisables, quels que soient les programmes auxquels ces moyens sont affectés, et qu'il appartenait aux DDE de rendre compte a posteriori des moyens utilisés en établissant un compte rendu par programme. A priori cette procédure est mal connue et/ou n'a pas eu l'occasion d'être appliquée.

L'exploitation du suivi des activités du ministère (application SAM) ne permet pas encore aux DDE de tirer de réels enseignements, les chiffres annoncés par les DDE étant le plus souvent compris entre un et deux ETP (les agents des unités sécurité défense et quelques pour cent du chef de service sécurité). Le référentiel SAM permet - mais ce n'est pas obligatoire - de décliner dans les programmes SPPE, suivi des activités maritimes (pour POLMAR) et TTM (en distinguant les transports routiers et les transports collectifs et ferroviaires) l'affectation des temps passés pour la préparation des situations de crise d'une part et la gestion de crise d'autre part. La lecture de ce référentiel aurait cependant tendance à restreindre la notion de gestion de crise puisqu'elle n'existerait que lorsqu'une décision préfectorale déclenche l'intervention exceptionnelle de la DDE (plan Rouge, plan ORSEC, ..).

Quelques DDE ont apporté les précisions suivantes :

- certains agents de services routiers ont sans doute saisi leur temps passé en 2006 dans le BOP RRN, dans les activités "viabilité hivernale" ou "interventions sur accidents" ;
- l'activité gestion de crise est aussi référencée dans le BOP sécurité routière.

Certaines DDE disposent d'un outil spécifique différent de SAM, outil régional (Samourai) ou départemental (Osqar), permettant théoriquement des mesures fiables ; ceci reste cependant théorique et quand des chiffres ont pu être fournis aux auditeurs, ils n'étaient que très partiels. Il a également été signalé que l'intervention de cadres lors de crises réelles n'est pas enregistrée dans ces outils.

Afin de compléter ces informations assez confuses recueillies lors des audits le coordonnateur de l'équipe projet a contacté deux "spécialistes" dans deux autres DDE. Il en ressort les informations suivantes :

- l'hétérogénéité des référentiels SAM des programmes ne semble pas pouvoir garantir la fiabilité de l'imputation (par exemple il n'existe pas d'activité explicite dans le référentiel AUIP) ;

- en ce qui concerne les crises routières il peut y avoir des difficultés d'imputation entre les programmes SR, RNN et SPPE ;
- l'application SAM limite le travail d'un agent à un certain nombre de jours par mois et l'agent qui est intervenu le soir, la nuit ou le WE pour une situation de crise, ne peut donc pas le retracer dans SAM et le temps réellement consacré sera donc minimisé ;
- en 2008 la même confusion perdurera puisque les dialogues de gestion en cours avec les responsables de programme ont permis de savoir que les ETP défense et sécurité resteraient imputés sur les programmes sectoriels, à l'exception des ETP non imputables sur ces programmes (essentiellement les agents des unités "défense").

Outre cette ambiguïté sur les effectifs les auditeurs ont relevé :

- qu'il n'existait pas de moyen financier spécifique pour cette activité ;
- que les situations de travail particulières (agents du service de prévision des crues, travail à la marée...) n'étaient pas toujours prises en compte dans le règlement intérieur des DDE ;
- que les situations d'astreinte de décision ou de sécurité n'étaient pas toutes rémunérées de la même manière selon les départements.

(6) Développement de l'ingénierie de crise

Il n'existe quasiment pas de programmes d'actions globaux et formalisés visant à développer l'ingénierie de crise.

On trouve un exemple de véritable stratégie dans le Bas-Rhin, où l'on a cherché à optimiser l'ensemble des savoirs et compétences de la DDE et de la DRE : SIG et gestion de données, prévention des risques, RSD, urbanisme, et routier. La stratégie repose sur trois volets : l'ingénierie de crises routières, la mobilisation des moyens de défense (transports et travaux publics) et la capacité à concentrer, à traiter et à croiser différentes bases de données, quelle que soit l'origine de la crise.

C'est dans ce cadre qu'a été lancée une démarche d'élaboration d'un SIG couvrant l'ensemble des données des différentes administrations.

Les audits des services ont fait ressortir un foisonnement des projets en matière de SIG.

On citera, entre autres, le Limousin où la DRE et les trois DDE, qui développaient depuis 2000 un SIG commun, dénommé "SIGREEL Équipement", ont arrêté en mai 2007 un "Schéma Directeur de l'Information Géographique du Réseau Équipement en Limousin" pour la période 2007 – 2011, qui prévoit la mise en oeuvre de SIG thématiques, dont celui de la Gestion de Crise, l'objectif étant de créer "un outil d'ingénierie de gestion de crise pour être un bon appui du préfet".

L'étude « officielle » confiée au CETE Méditerranée par le SDS n'a été citée que par un seul des services audités, qui y est directement associé.

Le CETE avait effectué en 2005 une mission à la Réunion, commandée par la DDE et comportant deux phases, étude de faisabilité et réalisation d'un outil « expérimental », lequel est devenu opérationnel ; la mise en oeuvre de cet outil a été suivie de plusieurs demandes de départements métropolitains et le SDS a commandé au CETE une étude d'opportunité comportant trois phases :

- mise en place de l'outil « Réunion » dans six sites expérimentaux : DRE Rhône-Alpes et DDE du Vaucluse, de la Sarthe, de la Lozère, de la Saône-et-Loire et du Gers ;
- évaluation de l'expérimentation sur différents aspects : organisation, données, fonctions, ... ;
- écriture de l'étude d'opportunité.

Il est apparu au cours de cette étude que l'Institut National des Hautes Études de Sécurité (INHES) était en train de développer un outil intitulé « AGRID » visant une cible analogue.

Les audits des services ont montré que des SIG étaient également en projet ou en développement au niveau des états-majors de zone ou dans des SDIS.

Les RSD ont généralement suivi le stage de prise de poste qu'ils considèrent comme étant très général et ne préparant pas à la gestion de crise.

Des agents ont suivi des journées de formation organisées par des CIFP sur l'organisation et les acteurs de la gestion de crise ou l'élaboration des plans communaux de sauvegarde.

Des plans ou programmes de formation sont annoncés par plusieurs services, notamment à l'intention des cadres de permanence.

(7) Modes de travail entre DDE et DREZ

Les relations entre les DDE et les DREZ s'articulent principalement autour des réunions périodiques dont la périodicité, les publics (RSD, chefs d'unité, agents défense) et les modalités de préparation (envoi d'un ordre du jour) et de restitution (diffusion d'un compte rendu) varient très sensiblement d'une zone de défense à l'autre.

Ces relations varient également à l'intérieur d'une même zone de défense, se distendant avec l'éloignement géographique ou les frontières administratives régionales.

Il n'y a guère de mode de travail structuré et formalisé au niveau zonal et il s'ensuit la mise en place de groupes de travail régionaux.

D'une façon générale, les DDE sont assez critiques à l'égard des DREZ, considérant qu'elles n'apportent guère de plus-value en situation normale et manquent de réactivité en situation d'urgence.

Elles semblent ne pas connaître l'existence du « réseau sécurité défense » mis en place à la mi-2006 par le Chef du SDS, avec notamment pour objectifs de capitaliser et diffuser les bonnes pratiques en matière de sécurité et de professionnaliser les approches des services, et qui se réunit de façon bimestrielle.

Les modes de fonctionnement du "triangle" DDE – DRE (pilotage des moyens humains et financiers et maîtrise d'ouvrage des plans de formation) – DREZ ne sont pas établis.

(8) Fonctionnement du réseau Équipement (hors DDE/DREZ)

D'une façon générale, il n'y a pas de relations structurées entre les DDE et le Réseau Scientifique et Technique.

Les CETE sont cités par les agents des unités « gestion de crise » au titre de la maintenance de PARADES.

Lorsqu'il existe un LRPC dans le département ou que celui-ci est le siège d'un CETE ou d'un service technique central, comme le STRMTG, des experts sont identifiés comme pouvant être appelés en situation de crise.

Ailleurs, la question de la mobilisation de l'expertise se fait jour.

La question du rôle des Bureaux Interdépartementaux des Remontées Mécaniques et des Transports Guidés (BIRMTG) dans la gestion de crise a été posée par une DDE.

Quelques CIFP proposent des actions de formation portant principalement sur l'organisation et les acteurs de la gestion de crise et l'élaboration des plans communaux de sauvegarde.

Le sujet commence à être abordé au niveau régional, notamment dans le cadre de l'élaboration des documents de coordination régionale (DCR).

(9) Modes de travail avec les SIDPC

A l'exception d'une DDE qui a un entretien hebdomadaire avec le SIDPC (et qui estime que ces contacts permettent de pallier l'insuffisante formalisation actuelle des plans de secours !) les relations avec les SIDPC ne sont pas formalisées, mais elles sont toutes qualifiées de bonnes. Les SIDPC connaissent bien leurs interlocuteurs en DDE et parfois même l'organisation interne des services concernés par la gestion des crises. Ils regrettent d'une part les années antérieures où ils pouvaient confier au DDE la gestion globale d'une petite crise et d'autre part la complexité de la nouvelle organisation mise en place qui augmente le rôle des acteurs. Ils espèrent pouvoir roder cette nouvelle organisation par des exercices mais plusieurs ont signalé des difficultés rencontrées lors d'épisodes neigeux de cet hiver 2006-2007. Un préfet a même clairement exprimé que "le transfert des missions et des moyens de la DDE en matière de routes inhibait l'État territorial pour la gestion de crises".

En situation normale les DDE interviennent principalement au niveau de la participation à l'élaboration des plans de secours et aux exercices de gestion de crise. A noter qu'elles interviennent aussi dans les commissions de sécurité et qu'un préfet a signalé quelques difficultés notamment liées à la présence et aux compétences des agents des DDE dans ces commissions. En outre des échanges existent dans le domaine de la prévention des risques et certains préfets désignent les DDE comme chef du projet sécurité routière.

En situation d'urgence les SIDPC conçoivent les DDE comme les conseils spécialisés dans les domaines :

- de la route (la question des rôles et de la coordination des DIR, des conseils généraux, et des concessionnaires est d'actualité) ;
- de la connaissance opérationnelle des entreprises de BTP et de transports ;
- de la connaissance du terrain.

Toutefois plusieurs ont signalé qu'ils émettaient des doutes sur la capacité de la DDE à conserver à terme ses compétences routières et sa parfaite connaissance du territoire, comme sa pratique rapprochée des entreprises de BTP. Par contre dans le Bas-Rhin le SIDPC confie à la DDE, outre ses rôles traditionnels susvisés, une fonction de concentrateur de données et de capacité de croisement des données pour assister le préfet dans sa prise de décisions en gestion de crises.

Quelques difficultés ont été signalées sur le manque de réactivité de la DDE, sur la compétence du cadre de permanence envoyé au COD ou sur son arrivée tardive (il est vrai que dans un cas il avait été sollicité pour aller au COZ et que le cadre de permanence dans une DDE n'a pas de suppléant).

Au niveau des crises "inondations" les interlocuteurs des services préfectoraux sont Météo-France et le SPC et non la DDE (sauf bien sûr quand elle est elle-même SPC).

Les SIDPC ne sont pas opposés à une intervention des DDE dans le domaine de l'ingénierie de crise mais restent très sceptiques sur les apports possibles dans ce domaine. Il semble leur paraître préférable de concentrer les moyens sur les tâches prioritaires (élaboration des PPR très en retard par endroit, par exemple). Pour le futur proche, ils pensent que les compétences spécifiques des DDE vont progressivement disparaître.

Il faut aussi constater le renforcement (qualitatif et quantitatif) des moyens des SIDPC et SIRACEDPC et, dans au moins un cas, une formalisation précise des attentes vis à vis de la DDE, souhaitant avoir un interlocuteur de bon niveau (et une appréciation réservée des réponses obtenues). On trouve maintenant des salles de crises très bien équipées, avec des bureaux annexes dédiés aux services déconcentrés et autres partenaires, et la préfecture de Seine-Maritime a même financé un dispositif d'audio-conférence avec tous les acteurs de la gestion de crise pour leur éviter des déplacements en situation de pré-crise.

A noter qu'une préfecture a signalé attendre des précisions sur le rôle régaliens de l'État dans le domaine portuaire.

En ce qui concerne la communication de crise elle reste manifestement de la compétence préfectorale et le préfet, qui a parfois passé une convention avec le média local, rappelle régulièrement cette consigne face à des médias de plus en plus envahissants.

(9 bis) Modes de travail avec les SDIS

Les SDIS connaissent assez peu les missions "normales" des DDE et leurs réorganisations mais regrettent la disparition des subdivisions, ne connaissant pas ou connaissant mal les agences territoriales. Ils n'ont pas de relation de travail organisée et fréquente avec les DDE.

Les échanges interviennent essentiellement lors de cinq types de situations : les commissions de sécurité, les exercices de sécurité/défense, les échanges sur les plans de préventions des risques, les échanges de données pour l'élaboration d'un SIG (dans des cas assez rares) et lors des gestions de crises réelles au COD. Mais là encore les SDIS connaissent assez mal les rôles de la DDE (ils connaissaient tous l'ancien rôle routier) et certains SDIS établissent des fichiers de moyens de ressources en BTP et transports, ne connaissant pas ceux de la DDE. A l'inverse les SDIS élaborent et tiennent à jour les SDACR qui ne sont pas connus par les DDE.

A noter trois situations particulières :

- dans les Landes le représentant du SDIS rencontré n'était pas au courant que le préfet avait confié à la DDE l'élaboration du plan de prévention pour les risques "incendie de forêt" ;
- dans la Mayenne le SDIS dispose d'un SIG performant et la DDE est missionnée sur ce thème au titre du PASED ;
- dans le Morbihan le SDIS attend beaucoup de la DDE : la coordination des services, le développement d'un service de logistique de crise tant la question des transports, des réquisitions, des commandes et du savoir faire technique, est essentielle en situation d'urgence.

Les SDIS ont précisé que leurs conditions d'intervention évoluaient pour tenir compte des moyens financiers, des problèmes de responsabilité, et aussi du contexte social interne. Ils restent bien sûr des services d'urgence 24hx24 et disposent pour la plupart d'une salle de crise très bien équipée.

Dans quelques départements un rapprochement s'est produit avec les services du conseil général pour l'élaboration d'un SIG et la mise en commun de leur salle de crise. Dans d'autres où cela ne s'est pas fait, le SDIS s'étonne que les services du conseil général financent la création d'un CIGT pour la gestion des routes, et qu'en dépannage, lorsqu'il n'est pas activé, ce soit celui de la DIR qui prenne le relais.

Si les crises routières ne les inquiètent pas trop (même s'ils n'ont pas encore assimilé toutes les réorganisations, et notamment la présence des services des DIR, et si ils regrettent l'absence de PIS sur les autoroutes non concédées) ils sont par contre plus inquiets pour les éventuelles crises ferroviaires suite aux problèmes d'accès de certaines sections et au manque de matériels de désincarcération des voitures SNCF.

(10) Modes de travail avec les organismes ressources

D'une façon générale, il apparaît que les DDE n'ont pas structuré ou organisé de liens avec les différents centres de ressources, soit pour traiter de l'information et organiser une alerte, soit pour aider à gérer une situation de crise avec un réseau de « sachants ». Ces relations sont empiriques et ponctuelles essentiellement dans le cas des risques sismiques avec le BRGM (Puy-de-Dôme) ou l'observatoire de vulcanologie (Guadeloupe). Elles vivent sur leurs expériences passées en cherchant à maintenir le réseau d'informations (CRICR, Météo) d'exploitant routier mais en dégradé, sauf dans le cas du Bas-Rhin où la DDE dispose d'un contrat direct avec Météo-FRANCE ; cependant en l'absence de financement propre d'ingénierie de crise, son maintien est fragile.

En cas de crises liées à des phénomènes météo, les exploitants routiers paraissent bien les seuls à disposer en temps réel des évolutions météorologiques fines.

Dans le cas des inondations, les capacités d'expertises sont dans les SPC et éventuellement les SN pour suivre et prévoir les évolutions en cas de crises. D'une façon quasi systématique les DDE sont destinataires directement des cartes de vigilance. Par contre la capacité d'analyse de l'impact sur les zones inondables vulnérables est en jachère ; certains SDIS, de par leur connaissance du terrain, savent apprécier les enjeux. Lorsque la DDE s'est impliquée dans l'impact des phénomènes pluvieux selon leur différentes occurrences, à partir de ses missions en prévention des risques, elle a une capacité d'expertise fortement appréciée pour aider à la prise de décision dans la gestion du risque d'inondation. Cette capacité n'est toutefois pas généralisée, car les unités en charge de la prévention et de la gestion des risques ont rarement réussi à créer une synergie de compétences ; il n'y a pas de cas où une DDE a simulé les besoins d'expertises pour traiter de certaines crises (risques naturels, industriels...).

La mobilisation du RST du ministère pour la gestion par les DDE se fait au coup par coup et sans organisation et repérage préalable. Toutefois dans le Bas-Rhin, la liste des personnes ressources des CETE mobilisables se trouve dans la valise de permanence, bien que le CETE ait annoncé qu'il ne pouvait pas constituer d'astreinte ; de même la mise en oeuvre des PPRT a permis à la DDE de mieux connaître les réseaux d'experts du milieu de l'industrie en cas de crise.

La région parisienne dispose d'une organisation bien structurée mais au niveau de la préfecture.

La tendance semble forte de concentrer la connaissance et l'expertise dans les services gestionnaires (DIR, SPC, SDIS) qui ont besoin de ce savoir en permanence. Les DDE, sauf exception (cas par exemple où elles sont SPC), ne disposent pas/plus de cette compétence. La mise en oeuvre de ces savoirs et compétences est davantage organisée par les préfectures (SIDPC), sauf le cas particulier du Bas-Rhin ; néanmoins certains préfets et SIDPC estiment qu'une compétence de techniciens serait indispensable pour compléter les compétences administratives des SIDPC dans la capacité de mise en oeuvre de ces savoirs.

(11) Mobilisation des entreprises du BTP

Les premiers audits se sont déroulés dans les semaines suivant la signature du protocole du 13 mars 2007 sur la mobilisation des entreprises du bâtiment et des travaux publics en situation d'urgence.

Ce protocole, publié au B.O du 6 avril 2007 et accompagné d'un « Guide des bonnes pratiques », comporte une disposition majeure, à savoir la désignation par les organisations professionnelles d'un représentant commun, le secrétaire général de la FFB départementale, sous l'intitulé « Représentant départemental unique du BTP (RDU-BTP) ».

Il était prévu que le dispositif soit déployé au cours du premier semestre 2007.

Jusqu'à l'été 2007, le protocole n'était généralement pas connu des services.

Il s'ensuivait que les « pivots » que doivent constituer, pour la préparation aux situations d'urgence, les RSD des DDE, d'une part, et les RDU-BTP, d'autre part, n'avaient pas été mis en place.

Les pratiques des DDE restaient celles du dispositif antérieur dans lequel les contacts avec les entreprises se limitaient à leur recensement effectué par les agents Sécurité-Défense, avec des actualisations et des visites annuelles, et où il n'y avait généralement pas de relations (en la matière) entre la hiérarchie de la DDE et la profession.

Les DREZ ne semblaient pas avoir pris d'initiatives en la matière.

Une enquête sur la situation au 1er septembre effectuée auprès de l'ensemble des services du ressort de la DREZ PACA sur la base d'un court questionnaire (Désignation au sein de la DDE du correspondant du RDU-BTP - Prise de contact avec le RDU-BTP - Existence d'un programme de travail) a fait ressortir que le dispositif avait commencé à se mettre en place dans la seule région PACA et que, contrairement à l'esprit du protocole et aux dispositions du « Guide des bonnes pratiques », c'était généralement l'agent Sécurité Défense et non le RSD qui avait été chargé du contact avec le RDU-BTP, ce qui risquait d'engendrer des problèmes de représentativité et de crédibilité de la DDE.

Sur les six DDE auditées en septembre, une seule avait pris les contacts nécessaires : les représentants des organisations professionnelles rencontrés par les auditeurs étaient dans l'attente.

Le déploiement de PARADES Web annoncé pour le début 2007 avait pris du retard, mais les difficultés semblaient surmontées au mois de septembre, la récupération des données de PARADES 2000 s'étant bien exécutée, les conditions d'accès à l'application étant considérées comme facilitées et les possibilités d'utilisation en mode déconnecté mises au point.

Quelques projets de marché ont été élaborés pour la construction de rotoluves et un appui zonal est souhaité en la matière.

Il est par ailleurs ressorti de plusieurs entretiens avec des SDIS que ceux-ci ne connaissaient pas cette mission des DDE et avaient leurs propres listes d'entreprises.

(12) Mobilisation des moyens d'hébergement et de relogement

Ce sont les préfetures principalement et dans certains cas les DDASS qui centralisent les informations et mobilisent les moyens d'hébergement et de relogement. Les DDE paraissent étonnées que l'on puisse envisager qu'elles pourraient avoir un rôle dans ce champ, certaines signalent que la priorité est déjà de loger les personnes les plus vulnérables. D'ailleurs pour la DDE de la Haute Vienne, l'idée de faire appel au DALO (droit au logement opposable) en cas de crise pourrait être une solution.

Les SDIS ont souvent une bonne connaissance des locaux d'hébergement, ce repérage est complété dans plusieurs départements (Mayenne, Meurthe-et-Moselle) par un concours d'EDF qui apporte une contribution sur la localisation des structures d'hébergement bénéficiant de l'alimentation électrique ou devant être rétablies rapidement car en cas de crises, notamment naturelles, il y a souvent des problèmes de coupure d'électricité.

En complément à l'hébergement d'urgence il y a l'alimentation des populations ; pour cela certains SDIS entretiennent une liste à jour des centres commerciaux et des personnes à mobiliser pour être capables de nourrir à toutes heures des populations concentrées dans des bâtiments d'hébergement.

Toutefois la cartographie de ces informations croisées avec d'autres informations (infrastructures, points d'eau) gérée par le SIG de la DDE, comme c'est le cas dans la Nièvre et le Bas-Rhin, est un élément d'aide à la décision pour le COD.

Les acteurs extérieurs à l'Équipement pensent que la DDE, via son service habitat et ses relations avec les bailleurs sociaux, pourrait apporter une contribution sur les contacts à prendre pour le relogement en gestion post-crise sans que cela soit déterminant, car les services préfectoraux et les maires peuvent être mobilisés. Certaines DDE (Alpes Maritimes par exemple) ont recensé l'ensemble des terrains susceptibles d'accueillir des mobile homes.

Les DDE sont par contre mobilisées pour le transport des personnes à reloger : mobilisation des moyens et organisation des déplacements. Dans le cas d'hébergement d'urgence toutefois, un SDIS (Indre) a signalé que c'est avec ses propres moyens que le déplacement des personnes a pu se faire compte tenu de l'urgence et des délais à mobiliser des moyens de transports extérieurs aux gestionnaires de la crise.

(13) Modes de travail avec les collectivités territoriales

Un certain nombre de DDE ont envisagé, à la suite de la publication du décret du 13 septembre 2005 relatif au plan communal de sauvegarde (PCS), de développer une offre d'assistance aux communes pouvant revêtir diverses formes : élaboration du cahier des charges de consultation des bureaux d'études, mission de conduite de projet, ..

Les avis des préfets et de leurs services et des représentants des maires sur ce positionnement des DDE sont assez partagés. Si tous sont d'avis que lorsque les communes disposent de services techniques importants, ceux-ci sont les plus à même de réaliser ou de conduire les études, certains pensent que la question se pose d'une assistance méthodologique aux petites communes, alors que d'autres, et notamment plusieurs SIDPC, considèrent qu'en regard à la nature des PCS, l'élaboration de ceux-ci est du ressort exclusif des municipalités.

C'est dans ce contexte d'absence de ligne directrice que quelques CIFP ont organisé des journées de formation sur l'élaboration des PCS.

Sur les vingt DDE de l'échantillon, deux seulement avaient, au moment de leur audit, dépassé le stade des contacts exploratoires pour travailler avec des communes, en vue d'acquérir des compétences.

On notera que la DDE du Bas-Rhin, qui a fait de l'ingénierie de crise un des axes de sa refondation et qui, parmi les services audités, est celui qui a mené les réflexions les plus approfondies en la matière, n'envisage pas de s'investir dans les PCS, considérant qu'elle a encore beaucoup à faire pour remplir avec efficacité les missions de base.

(14) Caractère opérationnel des plans de secours spécialisés antérieurs au nouveau dispositif ORSEC

Les DDE tiennent pour la plupart une liste à jour des plans de secours (qui eux ne sont pas à jour), en moyenne une trentaine, avec indication de la date de son approbation et son état actuel (en cours d'actualisation...), et en précisant s'il existe une fiche réflexe pour les missions dévolues à la DDE. Ces fiches précisent en principe la présence d'agents de la DDE attendue dans les différentes instances de gestion de la crise (COD, PCO, PCA...). Les DDE n'ont pas vérifié qu'elles avaient encore la possibilité d'armer tous ces COD ; de même elles n'ont pas étudié si elles disposeraient bien, en quantité suffisante, des moyens prévus d'être déployés dans certains plans.

Outre les révisions régulières et quasi permanentes comme pour tout document, ces plans doivent maintenant être mis à jour pour tenir compte d'une part de modifications structurelles importantes récentes [la réorganisation des DDE, la décentralisation passée (transfert des agents d'exploitation au conseil général) et future potentielle (la situation des parcs*)], et d'autre part des nouveaux textes parus [nouveau dispositif ORSEC, circulaire du 1er décembre 2006], et surtout pour adapter les prestations prévues en fonction des moyens dont elles disposent après réorganisation.

La sensibilisation des préfets et des DDE sur cette mise à jour semble être assez variable, la tâche étant évaluée à quelques mois pour les uns, à quelques années pour les autres. Dans ce cas la notion de plans prioritaires est évoquée, avec en général priorité aux secours des populations (hébergement, eau potable, inondations, hydrocarbures) mais certains préfets sont très soucieux du manque d'information sur le transport de matières dangereuses par route et par fer.

Les DDE "disent" avoir attiré l'attention des SIDPC sur les évolutions nécessaires notamment par rapport aux compétences routières mais une seule (l'Indre) a fait signer un arrêté "global" au préfet approuvant les modalités de mise à jour des plans de secours et de sécurité civile concernant les opérateurs routiers par référence à la circulaire du 1er décembre 2006 ; les autres DDE estiment que cela "coule de source" et que cet arrêté n'est pas obligatoire.

Le cahier des charges de l'audit ne prévoyait pas d'examiner l'ensemble des plans. Les audits ont permis de recueillir quelques informations spécifiques :

- dans certains cas les DDE et les préfetures n'ont pas la même version des plans ;
- les plans électro-secours nécessitent une réelle mise à jour car de fait un arrêté interministériel de 1941 non abrogé précise que le DDE exerce le contrôle de la distribution d'énergie électrique dans le département et qu'à ce titre il est le conseiller du commissaire de la république (préfet) pour ce qui concerne l'alimentation en énergie électrique dans le département ;
- le plan eau potable repose sur une circulaire du ministère de l'intérieur de 1988 ;
- les plans intempéries zonaux ou régionaux sont à actualiser puisqu'ils concernent essentiellement les infrastructures routières.

Par ailleurs on constate que certaines révisions de plans importants n'aboutissent pas (ex: un plan POLMAR-terre) ou qu'un plan de sûreté portuaire est abouti mais n'est pas mis en oeuvre (absence de clôture).

** les parcs des DDE interviennent ou doivent intervenir (selon les plans) dans des situations très diverses, de la fourniture en carburant des groupes électrogènes (plan électro-secours) au nettoyage des nettoyeurs à haute pression lors d'un technival, en passant par l'utilisation des véhicules équipés de radio lorsque les communications classiques sont saturées ou impossibles, la réalisation de rotoluves ou le transport de matériels (porte-char)... A noter que dans un département l'exercice de révision des plans se fait en considérant que le transfert du parc est déjà réalisé.*

(15) Continuité et sécurité des systèmes de communication et de traitement de l'information

Les systèmes d'information sont essentiellement les SIG ou plutôt projets de SIG, car ils sont nombreux et disparates. Leur élaboration est envisagée soit en interne à un service (SDIS, DDE, parfois deux SIG dans la même DDE sur le sujet des risques et de la gestion de crises), soit en interministériel au niveau départemental, sans prendre vraiment en compte les SIG qui existent déjà dans tel ou tel service. Des projets de SIG interministériel existent dans les documents de planification mais les préfetures viennent d'apprendre que le ministère de l'intérieur venait de passer la commande d'un SIG gestion de crise à l'INHES. Par ailleurs le SDS a également passé commande au CETE Méditerranée du développement d'un SIG gestion de crise à partir du modèle qui avait été expérimenté dans quelques départements dont la Réunion.

Un autre élément déterminant de l'information de crise est constitué par le SDACR qui est établi et géré par le SDIS mais auquel la DDE n'a pas accès.

Les systèmes d'alerte et de gestion de l'évènement sont les messages téléphoniques GALA diffusés par les préfetures et l'application SYNERGI (main courante des évènements gérée par la préfeture mais accessible aux DDE, le plus souvent en lecture seule, sauf au COD de la préfeture). Une seule DDE a signalé qu'elle allait s'équiper de postes de radio pour pouvoir écouter les consignes en cas de confinement par exemple. De même une seule DDE a signalé s'être organisée pour pouvoir échanger avec le CMVOA. La DDE du Bas-Rhin envisageait d'équiper son cadre de permanence du dispositif Black Berry mais ce dispositif n'a pas été jugé suffisamment sécurisé.

Tous ces systèmes sont des applications informatiques qui nécessitent du courant et des moyens de transmission. La vulnérabilité des DDE est variable, certaines ne disposent pas de groupe électrogène, même lorsque la DDE est SPC et est située à l'intérieur d'une cité administrative qui a été jugée non prioritaire en cas de crise énergétique... L'application SYNERGI suppose des liaisons internet ; certaines DDE ont prévu des abonnements spécifiques indépendants du réseau i², mais ce n'est pas le cas de toutes. Une DDE implantée dans des locaux de la préfeture (Hauts-de-Seine), très sécurisés, annonce l'établissement de plans de secours des systèmes d'information stratégique à la DDE (cassiopée, gesper...) et signale que l'organisation des systèmes d'information en situation d'urgence figure dans le plan de continuité du service. Par contre cette même DDE signale sa vulnérabilité car tout ce système ne repose que sur une seule personne, qu'il faut déranger sur son portable pendant ses congés en cas de problème...

La sécurité des systèmes d'information n'a pas été auditée mais au hasard des discussions et des visites quelques anomalies ont été trouvées, telles qu'un local de serveurs non fermé à clef ou situé en façade d'immeuble et sans volet.

A l'exception des DDE qui sont services de prévisions des crues (et encore certains SPC ne disposent pas de groupes électrogènes et ont signalé des lourdeurs de transfert de données entre le réseau cristal et le réseau i² car elles doivent se faire par disquettes ou clefs USB) ou qui disposent d'unités spécifiques (exemple : les capitaineries de Port), la plupart des DDE ne comptent que sur les moyens de communication traditionnels : téléphone fixe et portable, fax,

messagerie. Pourtant ces moyens sont très vulnérables : risque de se trouver dans une zone blanche ou grise, risques de saturation en situation de crise... Un préfet qui en a été récemment "victime" envisage de passer des conventions avec la police et la gendarmerie pour utiliser leurs réseaux Acropole et Rubis.

A noter que les SDIS s'orienteraient vers le système Antares, prochaine radio commune au SDIS et au SAMU. Une autre préfecture s'est équipée d'une camionnette avec téléphone satellitaire.

Les téléphones durcis RIMBAUD existent toujours dans les bureaux des directeurs mais semblent totalement oubliés faute d'exercices de transmissions. La DDE du Bas-Rhin envisage cependant d'équiper sa salle de crise d'un deuxième Rimbaud pour renforcer ses communications avec le COD (elle envisage aussi la pose d'une fibre optique afin de pouvoir consulter depuis le COD tous ses documents via le réseau i²). La DDE de la Guadeloupe dispose de deux téléphones satellitaires. Les véhicules des parcs équipés de radio sont encore utilisables et une DDE signale l'absence de consigne nationale sur le maintien ou non d'un réseau radio restreint après transfert des moyens routiers vers la DIR.

A noter deux initiatives en Seine-Maritime ;

- le réseau d'audio-conférence téléphonique mis en place par la préfecture qui permet d'échanger entre tous les acteurs concernés, y compris la DDE, en leur évitant un déplacement en COD. Parfois le SIDPC prévoit jusqu'à huit séances d'audio-conférence lors d'une soirée de crise, mais ce système n'est pas durci. En cas d'aggravation le PC du COD est activé.

- la valise de permanence qui va être équipée d'un ordinateur portable avec une carte qui lui permettra d'envoyer des fax par le téléphone portable d'astreinte. Ainsi le cadre de permanence pourra délivrer les dérogations de transport ou les décisions de fermeture de ponts qu'il doit prendre en cas de grand vent pour le compte du préfet.

(16) Organisation matérielle et dispositif opérationnel

A priori une valise de permanence, plus ou moins performante, existe dans toutes les DDE. Les informations qu'elle contient sont stockées soit des supports papiers "traditionnels", soit sur une clé USB qui est régulièrement mise à jour, soit sur le disque dur d'un micro portable (avec ou sans Wi-Fi). La modernisation de ces valises est un sujet régulièrement évoqué dans les audits. La DDE 76 vient d'acquérir un micro portable avec carte (cf item15).

Le problème majeur restera la possibilité de joindre le cadre de permanence en cas de saturation des réseaux téléphoniques (ou s'il se trouve dans une zone blanche/grise au moment de l'appel), et le fait que ces cadres ne résidant plus systématiquement à proximité de leur lieu de travail, il faudra prévoir un certain délai pour rejoindre la préfecture.

La moitié des DDE auditées déclare posséder une vraie salle de crise, et un quart estime pouvoir facilement transformer une salle de réunion en salle de crise, tout en reconnaissant qu'elle est plus ou moins équipée et plus ou moins opérationnelle (nonobstant le problème du groupe électrogène évoqué par ailleurs et la sécurisation de ces salles). Un quart déclare ne pas en avoir, prévoyant à la limite une solution de secours en "base arrière" dans une salle de réunion leur appartenant ou pas (CIGT de la DIR par exemple). La Saône-et-Loire déclare disposer d'un CIGC et d'une salle de crise, cette dernière étant toutefois utilisée comme salle d'archives du SDAP lors de l'audit, mais ces deux salles sont dans des locaux inondables et non accessibles en cas de crues décennales...

La question principale est de savoir le rôle de cette salle et si elle sera vraiment activée pour rassembler les différents gestionnaires routiers : conseil général, DIR... , en complément du COD en préfecture et en liaison permanente et fiable avec lui. Certains préfets indiquent qu'ils souhaitent la présence du représentant du conseil général et du DIR au COD de la préfecture. Certaines DIR signalent qu'il leur est difficile d'être représentées dans chaque département. Ces cas illustrent la difficulté d'application de la circulaire du 1/12/2006.

La multiplicité des salles de crise a souvent été évoquée lors des entretiens avec les responsables des SDIS et de la gendarmerie, et même parfois des CRS, des DIR et des préfectures. Outre le nombre des salles c'est la qualité des outils de travail qui a souvent été soulevée. En attendant l'utilisation d'un SIG unique par tous les acteurs de la gestion de crise, les différents acteurs utilisent des cartes différentes, des repères géographiques différents, et même parfois le code des couleurs est différent.

(17) Connaissance des caractéristiques des réseaux routiers et ferroviaires

De manière générale les DDE bénéficient toujours au jour d'aujourd'hui d'un bon niveau de connaissance des caractéristiques du réseau routier, héritage des compétences des DDE jusqu'à l'an dernier et il apparaît que les DDE ont souvent bénéficié dans les mois qui suivaient la réorganisation, d'un bon niveau de légitimité aux yeux des gestionnaires de réseau pour acquérir, conserver ou actualiser cette connaissance des réseaux routiers.

Par connaissance des caractéristiques du réseau routier, on entend la somme d'une connaissance des caractéristiques de l'infrastructure, d'une connaissance des conditions d'exploitation, et enfin d'une connaissance rapide des événements pouvant avoir des conséquences sensibles sur le réseau d'un gestionnaire et encore plus sur les conditions d'interopérabilité entre plusieurs gestionnaires. Cette connaissance doit être avant tout gérée et régulièrement consolidée dans une vision de service à l'utilisateur de la route. La nécessité de maintenir ce bon niveau de connaissances est presque partout clairement perçue ainsi que le fait qu'une démarche volontariste pour y parvenir doit être engagée pour pallier à l'avenir un inévitable éloignement progressif entre les services des DDE et des gestionnaires de réseaux et entre leurs personnels respectifs, mais la mise en place de démarches concrètes pour y parvenir est très variable d'un service à l'autre.

Alors que certaines DDE paraissent être encore dans l'expectative sur la démarche à entreprendre, d'autres ont déjà bien avancé dans la préparation de protocoles avec les divers gestionnaires de réseau routier (Conseil général, société concessionnaire d'autoroutes ou DIR), qui leur permettront de bénéficier d'un flux régulier d'informations sur l'évolution du réseau dans les trois composantes citées au paragraphe précédent et assureront donc le caractère pérenne du niveau de connaissances de la DDE. Ces protocoles traitent par ailleurs de l'organisation des modes de travail de la DDE et de l'opérateur routier et sont ainsi traités à l'item (20) suivant.

Dans un certain nombre de DDE une réflexion est en cours pour concevoir ou mettre en place une forme opérationnelle et informatisée de mise à disposition des éléments de connaissance de réseau (valise d'astreinte mais aussi salles de crise de la préfecture et, le cas échéant, de la DDE). Dans la majorité des cas il s'agirait en quelque sorte d'une application informatique qui serait à la fois système d'information géographique et système expert.

Deux types de département appellent des observations particulières.

En Ile-de-France, où le niveau d'interconnexion très développé des divers réseaux d'un département à l'autre et la proximité géographique relative des services des divers gestionnaires ont pour conséquence que dans de nombreux types de crise, la gestion zonale devrait se substituer rapidement à la gestion départementale ainsi qu'il est indiqué à l'item (20) suivant, un mode officieux de diffusion des connaissances des réseaux des gestionnaires vers les DDE est sans doute plus facile dans la région capitale qu'ailleurs. Il paraît ainsi expédient de veiller à organiser une forme opérationnelle de relation entre la DREIF en tant que DRE de zone et les DDE pour que ces dernières puissent apporter leurs connaissances des réseaux, sauf si les caractéristiques propres de l'Ile-de-France conduisent à l'avenir à donner à la DIRIF un rôle de coordination technique de l'ensemble des réseaux.

Pour ce qui concerne les départements d'outre-mer, en particulier insulaires, l'ensemble du réseau routier d'importance, autrefois dans la main de l'État et des DDE, a été transféré en bloc au Conseil régional à quelques exceptions (Guyane : RN 1 et RN 2 et La Réunion : route du littoral). Les anciens services routiers des DDE ont été ainsi, dans la majorité des cas, transférés tels quels au Conseil régional avec, sans doute le plus souvent, un maintien dans les mêmes locaux. Cette stabilité au niveau des organisations opérationnelles de terrain des individus et les proximités d'implantation paraissent, là-aussi, de nature à faciliter une bonne transmission de la connaissance actualisée des réseaux, même si des protocoles de collaboration sont quelquefois en cours de préparation (d'abord pour la transmission d'informations mais aussi parfois pour la mise à disposition de personnels).

Les comptes-rendus d'audit sont enfin très peu diserts sur le sujet de la connaissance du réseau ferroviaire, laissant à penser que, pour le moins, ce n'est pas jusqu'à présent une préoccupation prioritaire des directions et des personnels des DDE. Quand il est mentionné, c'est pour convenir que le niveau de connaissance est faible, à l'exception sans doute dans un certaine mesure, des départements d'Ile-de-France. Le faible niveau de connaissance des modalités d'accès pour les secours au réseau ferroviaire, y compris ses parties les plus sensibles que sont les tunnels et autres ouvrages d'art, depuis l'ensemble du réseau routier est en particulier à relever.

A noter par ailleurs que la connaissance du réseau ferroviaire par les Services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) paraît assez variable ; on peut ainsi supposer que, très souvent en cas d'accident ferroviaire, la situation ne pourrait être gérée que par l'établissement d'une relation suivie et permanente durant toute la crise entre le PC opérationnel de la préfecture et le Centre opérationnel de gestion des circulations (COGC) de la SNCF, alors qu'il ne semble pas que de manière générale les uns et les autres aient jusqu'à présent essayé de travailler ensemble dans des exercices !

Pour ce qui concerne le réseau fluvial, il apparaît notamment au vu de l'exemple important du service de navigation de la Seine qui faisait partie des services objets d'un audit, que les services de navigation et assimilés peuvent être considérés comme disposant d'un bon niveau de connaissance de ce réseau sur les plans de l'infrastructure et de son exploitation, mais d'un niveau moindre sur celui de la nature des trafics. De plus les services de navigation n'ont pas, semble-t-il, de vraie connaissance opérationnelle d'un parc d'engins de relevage disponible pour organiser rapidement le relevage d'une barge ou d'un container à la suite d'un accident ou d'un incident de navigation ; de même il apparaît qu'ils n'ont pas une connaissance précise de la nature des cargaisons transportées leur permettant de bien appréhender a priori les conséquences en terme de pollution d'un naufrage ou d'une perte de container.

(18) Mobilisation des entreprises de transport

Les relations des audits sur cet item sont particulièrement concises, ce qui laisse à penser qu'il n'est pas un sujet de préoccupation dominant dans les DDE. Ceci étant, il semble que la récente réorganisation des DDE ait fourni dans certains départements l'occasion de pratiquer un diagnostic sur ce sujet puis de s'astreindre à adopter à l'avenir une démarche plus résolue.

Les logiciels PARADES et GRECO sont fréquemment utilisés avec, il est vrai, des niveaux d'appropriation variables.

Un fréquent déficit de relations avec les contrôleurs des transport des DRE apparaît ; ces derniers, outre leur mission de contrôle stricto sensu, gèrent les registres d'entreprises de transport de marchandises ; cet état de fait est de nature à nuire à l'acquisition d'une vision exhaustive du potentiel global de moyens de transport pour un département donné.

Deux propositions ont été émises lors des audits, par certaines DDE, pour essayer d'améliorer de manière pragmatique la situation :

- d'une part, s'appuyer sur la DRE qui, dans de nombreuses régions, a des relations suivies avec la Fédération Nationale des Transporteurs Routiers (FNTR) et la Fédération Nationale des Transports de Voyageurs (FNTV) dans le cadre de l'Observatoire Régional des Transports (ORT), et, dans certaines agglomérations importantes, avec les autorités organisatrices de transport ((AOT) ;
- d'autre part, s'appuyer, par le biais d'une convention, sur le Conseil général qui a une bonne connaissance du secteur professionnel du transport de voyageurs, de par sa responsabilité dans le domaine du transport scolaire.

(19) Organisation du service pour les missions de circulation routière

L'organisation des services pour les missions de circulation routière est tributaire de la façon dont ont été structurées les composantes des piliers « Environnement et risques » et « Déplacements, sécurité des transports et gestion des crises » lors des réorganisations engagées fin 2004, la circulaire correspondante n'ayant été diffusée que début 2006.

On trouve généralement un service regroupant les unités en charge de la sécurité routière, de l'éducation routière, de la police de la circulation (restrictions de circulation, transports exceptionnels,...) de la réglementation des transports et de la sécurité-défense et, selon les cas, des plans de déplacements et de la prévention des risques.

La connaissance des réseaux routiers reste en 2007 globalement assurée du fait de la conjonction de trois facteurs : l'exercice des missions régaliennes citées ci-dessus, la présence d'agents des anciens services routiers et le maintien de relations entre anciens collègues répartis aujourd'hui entre DDE, conseils généraux et DIR.

De l'avis de la plupart des interlocuteurs internes des auditeurs, cette connaissance va s'étioler au fil des mutations et des départs à la retraite.

Les DDE ont, par ailleurs, perdu nombre d'« outils » comme les abonnements spécialisés à Météo-France.

S'agissant des situations de crise, il existe un débat sur la création ou le maintien de salles de crise en DDE, en appui des C.O.D. des préfectures, débat dont les éléments principaux sont, d'une part, la position du préfet quant à la présence d'un représentant du conseil général au C.O.D. et, d'autre part, la possibilité pour la DDE de mobiliser des personnels, et notamment des cadres, en deux endroits.

D'autres questions restent en suspens, comme, par exemple, celle de la mise en place d'une permanence téléphonique pour répondre aux appels des usagers lors d'un épisode neigeux.

(20) Modes de travail avec les opérateurs routiers

A l'été 2007, les dispositifs de gestion des crises routières, pour la mise en place desquels les orientations avaient été données dans la circulaire interministérielle du 1^{er} décembre 2006, n'étaient pas finalisés.

Les DDE avaient travaillé sur le sujet et leurs directions avaient eu des échanges avec les autorités préfectorales, des contacts avaient été pris avec les gestionnaires de réseaux, et plus particulièrement avec les conseils généraux et les DIR, et des projets de protocole étaient en cours d'élaboration (très peu avaient été signés au moment des audits).

Le principe posé par la circulaire du 1^{er} décembre 2006, à savoir la DDE assurant « la coordination des gestionnaires de réseaux et l'interface avec le préfet de département » est parfois contesté par certains opérateurs. La présence d'un représentant du conseil général au C.O.D de la préfecture réduit, dans certains cas, la fonction d'interface.

On peut ainsi estimer que l'avenir du positionnement des DDE se situe bien évidemment, une fois conclus les protocoles, dans la coordination des différents opérateurs routiers qui leur permettrait de disposer de la meilleure vision possible de la situation sur l'ensemble des réseaux routiers, grâce notamment à un travail régulier sur la complémentarité des réseaux et la mutualisation des retours d'expérience.

L'utilisation de nouvelles technologies informatiques pour le rassemblement et une mise à disposition opérationnelle des éléments de connaissance du réseau, tel que défini ci-après, doit leur permettre de se positionner auprès du Préfet comme « aide à la décision lors des crises ». Ceci implique bien sûr que les personnels de la DDE continuent à posséder une bonne connaissance de l'ensemble des réseaux et de leurs conditions d'utilisation et d'exploitation.

Il conviendra ainsi d'observer les prochaines évolutions du positionnement des DDE sur la connaissance (état des réseaux, trafics, conditions d'exploitation) de l'ensemble des réseaux routiers résultant de la conclusion des protocoles entre les DDE et les différents opérateurs routiers. Les derniers audits de DDE réalisés à partir de septembre ont en effet paru refléter une certaine évolution dans le sens précité.

Les forces de police et de gendarmerie s'interrogent, et pour certaines émettent déjà des critiques, quant à la réactivité des DDE dans la nouvelle configuration ; de même, la question du maintien des compétences est posée.

En Ile-de-France, le niveau d'interconnexion très développé des divers réseaux d'un département à l'autre et la proximité géographique relative des services des divers gestionnaires auront pour conséquence que dans de nombreux types de crise, la gestion zonale devrait rapidement se substituer à la gestion départementale. L'Ile-de-France est la seule région où les périmètres de la DIR et de la région soient les mêmes.

(21) Connaissance des régimes des cours d'eau et des enjeux et vulnérabilités

Certaines DDE ont une bonne connaissance des régimes des cours d'eau et des zones vulnérables selon les occurrences des phénomènes hydrologiques mais elles apparaissent assez rares. Ce potentiel est :

- soit lié à une personne de la DDE qui s'est particulièrement investie lors des démarches de prévention mais cette compétence est extrêmement fragile et elle est souvent incomplète sur le territoire départemental ;
- soit lié à une fonction particulière de la DDE comme SPC (Aude) ou comme gestionnaire d'un réseau fluvial (Nièvre, Mayenne). La réforme des services d'annonce des crues a fait abandonner dans bon nombre de DDE ce type de compétences par les directions. La seule mission d'« ingénierie de crises » ne paraît pas de nature à mobiliser ce genre de compétence qui existe par ailleurs dans les SPC, SN voire dans les DDAF.

En cas de risques d'inondation, les préfets cherchent à mobiliser les « sachants » que sont les SPC et les SN, surtout lorsqu'ils sont localisés au chef-lieu de leur département (exemple de la Meurthe-et-Moselle et de la Nièvre).

En région parisienne un plan de secours spécialisé est mis au point par la préfecture avec le concours de la DDE pour définir les équipements vulnérables.

Toutes les DDE auditées étaient antérieurement impliquées par l'impact sur les infrastructures routières et l'organisation de la circulation en cas d'inondation. Ce n'est plus le cas nécessairement aujourd'hui.

L'impact des événements pluvieux sur les bassins des cours d'eau qui ne relèvent pas des compétences des SPC ou qui ne font pas l'objet de démarches de prévention des risques d'inondation est totalement inconnu des DDE et plus largement des administrations d'État. Par ailleurs des villes de taille moyenne, comme Dax, concernée par le phénomène de ruissellement urbain, s'inquiètent d'une absence d'appui et de réflexion de l'État sur la connaissance des impacts de ce phénomène.

La connaissance des points de vulnérabilité des digues, pourtant recensés par les services en charge de la police de l'eau en 2003, 2004 et 2005, n'apparaît pas dans les informations disponibles par la DDE en cas de risques de rupture, ni bien entendu l'impact sur les secteurs concernés. Les secteurs vulnérables doivent toutefois faire l'objet des démarches de prévention des risques. Il en est de même pour les risques encourus par la rupture de barrages.

En résumé, cette connaissance des régimes des cours d'eau existe dans une petite moitié de DDE, mais elle est partielle et fragile ; elle est maîtrisée par les unités en charge de la prévention des risques qui ne sont pas souvent impliquées dans l'ingénierie de crises.

L'investissement des DDE en prévention des risques naturels, qui devrait leur permettre d'avoir une certaine connaissance des phénomènes hydrologiques et hydrauliques, reste concentré sur la connaissance cartographique des crues de référence (100 ans ou la plus forte connue) pour une approche réglementaire de l'urbanisme de prévention des risques. De ce fait il existe une grave lacune pour définir les secteurs vulnérables en fonction des phénomènes pluvieux intermédiaires. Cette analyse et les prises de décisions qui suivent se font souvent par les acteurs en COD qui ont la plus grande connaissance du terrain (SDIS, forces de police ou de gendarmerie) en relation avec les collectivités locales.

(22) Rôle du service dans la gestion des crises d'inondation et modes de travail avec le SPC et la DIREN

Le R.I.C. (règlement de surveillance, de prévision et de transmission de l'information sur les crues) est le document qui spécifie les relations entre tous les acteurs et particulièrement les circuits d'information mis en place en gestion de pré-alerte et alerte aux inondations ; les DDE audités ont fait peu référence à ces documents.

Une majorité de DDE reçoivent directement les cartes de vigilance produites par les SPC, par contre la pré-alerte et l'alerte transitent souvent par la préfecture ou le SDIS. La réorganisation des services d'annonce des crues en concentrant cette mission dans quelques structures de bassin ou de sous-bassin a démobilisé certaines DDE, auparavant en charge des services d'annonce des crues, pour entretenir un champ de compétence dans ce domaine sans que ne soit créé un lien particulier avec le nouvel échelon de prévision.

Les SPC investissent sur la connaissance des phénomènes hydrologiques dans leurs secteurs de compétences, toutefois la traduction de leur connaissance prévisionnelle des hauteurs d'eau n'est souvent traduite par aucune administration en zone inondable. De ce fait la connaissance des secteurs vulnérables ne fait l'objet que de simples hypothèses basées sur l'expérience des différents membres des COD qui connaissent le terrain (SDIS, Forces de l'ordre).

Les DIREN non SPC sont peu présentes en gestion des inondations. Les relations DIREN -DDE existent quasi exclusivement dans le cadre de la prévention des risques d'inondation.

En région parisienne, au moins dans un département, le plan « inondation » intègre l'ensemble des données liées à la gestion de crises et à la prévention, particulièrement pour la connaissance des équipements vulnérables. La DDE a participé à cette connaissance.

En province, la méconnaissance des zones ou équipements vulnérables lors des inondations est vécue par les acteurs en COD (SDIS, SIDPC) comme une lacune. Ces acteurs, qui disposent d'un réseau d'informations de terrains (SDIS, force de police), l'utilisent pour gérer les situations de crises et pour faire prendre les décisions qui s'imposent. Les DDE qui ont concentré dans un même service la prévention des risques naturels et la gestion de crises (Nièvre, Bas-Rhin) cherchent à optimiser les compétences et les connaissances requises en prévention pour la gestion des crises d'inondation ; cependant cette situation est plutôt rare. Dans les autres cas il y a très peu de synergie créée au sein des DDE pour satisfaire à ces deux missions.

Pour les risques d'inondation provenant de débordement de rivières non suivies par les SPC ou de ruissellement urbain, les DDE et plus largement l'ensemble des services de l'État, sont assez démunis et disposent rarement de contacts avec les réseaux de surveillance mis en place par certaines collectivités ou groupement.

(23) Plan de continuité du service en cas de pandémie

La quasi-totalité des services audités avaient élaboré début 2006 un plan de continuité du service en cas de pandémie grippale, en application de la circulaire SG/DGPA/HFD du 19 décembre 2005.

Le contenu de ces plans était très variable et il n'y avait généralement pas eu de travail de cadrage et de synthèse au niveau départemental.

Par ailleurs, ces plans ne portaient que sur le fonctionnement interne des services et les équipes d'audit n'ont pas trouvé de documents locaux destinés aux entreprises du BTP et des transports susceptibles d'être mobilisées en situation de crise, documents qui auraient pu être élaborés dans le cadre du volet « Assistance aux autorités préfectorales » mentionné dans la circulaire précitée ; ceci s'explique en partie par le fait que, dans plusieurs dispositifs départementaux, la préparation des professions relevait de groupes de travail « Vie économique », lesquels auraient éprouvé des difficultés de démarrage.

Quelques plans avaient été actualisés pour tenir compte des transferts routiers et des réorganisations des services.

La seconde série des audits des services est intervenue quelques semaines après la diffusion de la circulaire SG/DGPA/SDS du 6 août 2007, qui demandait une actualisation des plans pour le 14 septembre suivant, et précisait quelques points : liste des activités essentielles à maintenir, nécessité d'une articulation avec les DIR et d'un rapprochement avec les conseils généraux et désignation d'un référent aviaire.

Le travail d'actualisation était généralement en cours, l'échéance du 14 septembre étant considérée comme peu réaliste.

Les services restaient, par ailleurs, dans l'attente de précisions sur les mesures de protection, et plus particulièrement sur l'utilisation et la répartition des « masques chirurgicaux ».

(24) Mise en oeuvre des instructions POLMAR et modes de travail avec les acteurs

Les situations constatées sont très variées et sont fonction :

- du type de littoral à protéger : sables, galets, rochers, falaises, installations sensibles... ;
- de l'organisation touchée ou non par le transfert des Ports d'Intérêt National (PIN) ;
- de la zone touchée ou non par une pollution majeure récente.

Il convient toutefois de noter, pour le domaine "pollutions marines", l'existence d'un cadre d'intervention bien structuré :

- des circulaires claires (et récemment complétées) définissant avec précision les missions de l'ensemble des acteurs ;
- des acteurs "centraux" nombreux de qualité unanimement reconnue (CEDRE, CETMEF, Centres de stockage...) ;
- des améliorations apportées aux dispositifs de défense (retards signalés dans le Morbihan) en retour d'expérience des pollutions dues à l'Erika et au Prestige (par exemple les études récentes menées par les DRIRE pour l'identification des sites de "stockage intermédiaire") ;
- fréquemment un vécu réel des services locaux (pollutions récentes ou exercices).

Le transfert des PIN se traduit par des réorganisations non encore achevées et différemment vécues au niveau des services déconcentrés (façades Manche et Bretagne). L'exemple de la façade Manche est dès à présent un essai de réponse aux problèmes de taille critique induits par le transfert à travers une mutualisation des moyens et un pilotage assuré par une seule entité.

Dans un contexte d'amélioration des dispositifs en matière de lutte contre les pollutions marines, l'impact des réorganisations se traduira principalement au niveau des effectifs compétents disponibles pour les interventions à charge des services locaux (pour mémoire : mise en place des barrages, gestion des entreprises - BTP et Transports – pour le nettoyage, le stockage et l'évacuation des déchets, et, en cas d'impossibilité de recourir à des techniques mécanisées, la gestion des bénévoles). Parmi les réponses envisagées (ou envisageables) à ce jour on peut évoquer :

- la mutualisation des moyens de plusieurs DDE ;
- la formation anticipée de bénévoles (au sein d'associations de protection de la nature par exemple – cf. DDE76) ;
- la préparation ("délicate") de réquisition d'agents transférés aux collectivités locales.

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