



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

PLAN PRÉFECTURES NOUVELLE GÉNÉRATION

Groupes de travail « *GESTION LOCALE DES CRISES* »

DOCUMENT DE SYNTHÈSE

Version n° 7 du 19 novembre 2015

Synthèse réalisée par :
DGSCGC / SDPGC / BPERE (YD & AKD) et
SG / SHFD (FMP).

I. Préambule

Le Ministre de l'Intérieur a présenté, lors du CT spécial du 9 juin 2015, les grandes lignes de la réforme des missions et de l'organisation des préfectures qui vise notamment à renforcer les missions prioritaires de l'État dans les territoires.

Au premier rang de ces missions figure la sécurité de nos concitoyens dans tous ses aspects, et notamment la préparation et la gestion locale des crises. Le préfet, responsable de l'ordre public dans le département est en charge de la préparation et de la mise en œuvre des mesures de sécurité intérieure et de sécurité civile. Il assure, comme le rappelle la circulaire du Ministre de l'Intérieur du 8 juin 2015, le rôle de directeur des opérations pour traiter des événements complexes et des dispositifs combinant des fonctions de sécurité civile, d'ordre

public, de santé publique, de sécurité environnementale, etc. Pour assurer la direction de ces dispositifs il s'appuie sur les services internes aux préfectures (Cabinet, SIDPC), et dirige l'action des acteurs placés sous son autorité (SDIS, DDSP, CCGN, directions interministérielles, etc). Il est également chargé de coordonner des acteurs locaux multiples (agences, collectivités territoriales, opérateurs, etc.) et son action s'inscrit dans une chaîne territoriale où les échelons zonaux et nationaux sont amenés à s'impliquer.

Les travaux du plan « *Préfectures nouvelle génération* » ont fourni l'occasion de prendre en compte la complexité croissante des crises et celle des dispositifs qui permettent d'y faire face. Il s'agit de repenser les missions et les moyens des services préfectoraux qui se consacrent traditionnellement aux questions de sécurité, d'une façon souvent trop cloisonnée (sécurité civile pour le SIDPC, sécurité et ordre publics au cabinet). La nécessité de développer des synergies au sein des préfectures s'accompagne d'un besoin de montée en puissance et en compétence pour préparer et mettre en œuvre des dispositifs complexes agrégeant un nombre croissant de « métiers ». Cette évolution exige une augmentation du nombre des agents susceptibles de participer à la gestion de crise et un développement des expertises par une politique volontariste de repyramidage et de formation.

II. Synthèse des propositions du groupe PPNG-GLC

Un recadrage des missions :

- La gestion locale des crises s'entend sur tout le spectre de la sécurité nationale (c'est-à-dire les différentes politiques publiques de défense, de sécurité intérieure et civile, de politique étrangère, de sécurité économique, de sécurité sanitaire, environnementale, etc.) ;
- Prise en compte des 3 temps de la gestion de crise : l'amont (avec la prévention, la planification et la préparation), pendant (avec la conduite de crise) et l'après (avec tout ce qui a trait au post-crise et au RETEX).

Des évolutions organisationnelles :

- La possibilité réaffirmée de création d'un « service » de la sécurité (dont la forme peut aller du bureau à la direction, selon la préfecture) par regroupement du SIDPC et de la mission « sécurité intérieure » des cabinets de préfet, comme « guichet unique » ou organisation générique de la gestion de crise en préfecture ;
- La mise en place d'une organisation modulable en 3 niveaux :
 1. le service de la sécurité de la préfecture ;
 2. le vivier COD de la préfecture et les renforts interdépartementaux de proximité
 3. la réserve civile pour la gestion de crise ;
- La modernisation des textes régissant les pouvoirs et les compétences des acteurs territoriaux en matière de gestion de crise (notamment au niveau de la notion de police administrative générale) ;
- L'animation conjointe de ce réseau des « services de la sécurité » par la DGSCGC et le SHFD ;

Des moyens à réévaluer :

- Une augmentation quantitative des moyens RH alloués à la gestion de crise en préfecture avec :
 - La définition d'un seuil de référence minimal des nouveaux « services de la sécurité » à 8 personnels mobilisables afin de pouvoir assurer, en totale autonomie, 2 bordées en COD armé, tenir sur l'année les astreintes et permanences et poursuivre, même a minima, les autres missions en cours du service (planification, exercices...) en concomitance de conduite de crise sur la durée ;
 - Le renfort de la fonction « gestion de crise » dans les préfectures de 200 à 250 ETPT au niveau national, soit en moyenne 2 ETPT par préfecture et par zone, à évaluer au cas par cas en fonction des besoins identifiés ;
- Une augmentation qualitative des moyens alloués à la gestion de crise en préfecture :
 - Durée de poste minimale préconisée dans ces « services de la sécurité » = 5 ans ;
 - Mise en place d'une filière de formation à la gestion de crise au profit de tous les acteurs impliqués ;
 - Formalisation et clarification des conditions de mises à disposition de personnels DDSP, GGD, SDIS, DREAL ou ARS (sur modèle SGAR) pour permettre une meilleure lisibilité de leurs concours aux travaux de prévention, planification, préparation, de conduite et/ou de post-crise.
- De nouveaux outils à mettre en place ou à moderniser :
 - Généralisation de l'expérimentation CoTRRiM en 2016 ;
 - Simplification de l'architecture de la planification existante ;
 - Adaptation des COD aux nouvelles modalités d'organisation ;
 - Prise en compte de SYNAPSE (outil cartographique) au niveau départemental.

III. Cadrage général du travail « Gestion locale des crises »

La gestion de crise est entendue comme la gestion de situations impactant ou susceptible d'impacter gravement la protection des populations, nécessitant la mise en place d'une organisation dépassant la réponse courante des acteurs et placée sous la direction des pouvoirs publics. Cette gestion des crises est donc exercée sous l'autorité unique des préfets, dans leur département.

Si ce principe n'est remis en cause par personne, les réorganisations successives de l'État territorial ont néanmoins modifié les conditions d'exercice de cette mission régaliennne. C'est pourquoi cette question de la « gestion locale des crises » a fait l'objet de nombreux travaux et réflexions ces dernières années (groupes de travail, rapports, missions...).

On citera :

En 2012

- Séminaire sur les 60 ans du « plan ORSEC » : « Histoire, enjeux et perspectives d'une planification générique et intersectorielle de gestion de crise » ;
- Rapport IGA-CGA « sur les moyens civils et militaires à la disposition des préfets en cas de crise majeure », avril 2012 ;

En 2013

- Rapport du Préfet RENOUF relatif à « l'évaluation sur la gestion départementale de crise : états des lieux et propositions », juillet 2013 ;
- Groupe de travail piloté par la DGSCGC sur l'organisation territoriale de gestion des crises (OTGC) : travail entre SPP / PN / GN ;
- Livre blanc de la défense et de la sécurité nationale, 2013 :

En 2014

- Rapports SHFD du Préfet DEBACQ sur « les services interministériels de défense et de protection civile (SIDPC) », mars et septembre 2014 ;
- Groupe de travail de la mission modernisation et simplification (MMS - DMAT - MININT) sur « la prévention et la gestion des crises » ;

En 2015

- Suite du groupe de travail piloté par la DGSCGC sur l'organisation territoriale de gestion des crises (OTGC) : réunion panel de directeurs de cabinet et de chefs de SIDPC, février 2015.

C'est sur cette base que les groupes de travail technique et partenarial « gestion locale des crises » ont travaillé en septembre et octobre 2015, sous la présidence du directeur général de la sécurité civile et de la gestion des crises et du haut-fonctionnaire de défense adjoint du ministère de l'Intérieur. Il ressort de ces travaux et réflexions un certain nombre d'enseignements convergents, mais aussi une **question principale** :

Comment définir une **organisation efficace** pour travailler sur la **gestion de tout type de crises** dans un contexte de décentralisation/déconcentration qui redéfinit l'articulation des missions et des moyens (compétences diverses au sein de la sphère État, en dehors de la sphère État : collectivités territoriales ou opérateurs), **tout en prenant en compte les effets de la réorganisation de l'État** (RGPP, RéAT, MAP...) ?

IV. Une clarification des missions relatives à la gestion locale des crises

Les missions relatives à la gestion locale des crises se comprennent au travers des **responsabilités confiées aux préfets territorialement compétents**¹. Ainsi, l'article 11 du décret n°2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements, modifié par l'article 5 du décret n°2010-146 du 16 février 2010 leur confère la **responsabilité de la préparation et de l'exécution des mesures de sécurité intérieure, de sécurité civile et de sécurité économique qui concourent à cette sécurité nationale**². L'article L.2215-1 du code général des collectivités territoriales leur donne, au titre des pouvoirs de police administrative générale, des prérogatives étendues en matière de gestion de crises affectant la sécurité des populations.

Ces pouvoirs se répartissent dans les trois grands temps de la gestion de crise : l'amont (avec la prévention, la planification et la préparation), pendant (la conduite) et l'après (avec tout ce qui a trait au post-crise et les RETEX).

En temps de crise, le **préfet de département** est ainsi le véritable **directeur des opérations** chargé d'assurer la **cohérence de l'action publique par la coordination de l'ensemble des acteurs publics, privés, associatifs et des collectivités territoriales**. Pour ce faire, il a autorité sur l'ensemble de ces moyens publics et privés nécessaires à la protection des populations.

Le préfet de département doit également **coordonner et diriger** les actions utiles à la **continuité de la vie économique et sociale** ainsi qu'au **retour à la normale** dans la phase post-crise. Il faut rappeler que ces missions font partie intégrante de la gestion de crise placée sous leur responsabilité, qui ne se limite pas à la gestion de l'urgence.

Enfin, il convient de souligner que le préfet de département est également le responsable de la communication de crise sur son territoire, quels que soient par ailleurs les services concernés par l'événement.

Pour assumer l'ensemble de ces responsabilités, il importe de définir un socle de missions incontournables à assumer au niveau des préfetures, en amont, pendant et après la crise.

1 Cf. circulaire du ministre de l'intérieur relative aux responsabilités du préfet en cas de crise du 8 juin 2015.

2 L'article L.1111-1 du code de la défense définit ainsi la sécurité nationale : « *La stratégie de sécurité nationale a pour objectif de parer aux risques ou menaces susceptibles de porter atteinte à la vie de la Nation, notamment en ce qui concerne la protection de la population, l'intégrité du territoire et la permanence des institutions de la République.* » Ce concept regroupe les différentes politiques publiques de défense, de sécurité intérieure et civile, de politique étrangère, de sécurité économique, de sécurité sanitaire, environnementale, etc.

1. *En amont de la crise*

a) **Mission prévention**

- **Implication des SIDPC lors de la rédaction des plans de prévention des risques (PPR)** afin de partager avec les services à l'origine de ces plans une connaissance technique des risques sur leur territoire. Cela ne remet pas en cause les responsabilités des DDT(M) et DREAL, mais nécessite l'implication formelle (consultation) des SIDPC dans la partie « analyse des risques » de ces PPR. Les SIDPC sont d'ailleurs parties prenantes des travaux sur l'information préventive. La diffusion de la connaissance du risque au sein de la population est une mission à prioriser.
- **Responsabilisation des sous-préfectures** d'arrondissement dans cette mission de prévention pour un meilleur maillage avec le territoire (animation locale de la politique de réalisation des PCS, notamment).

b) **Mission planification**

- **Rôle « d'assembler » des SIDPC** qui doivent prendre en compte l'ensemble des problématiques utiles à la gestion de crise (secours, sécurité intérieure, environnement, transport, etc.) ;
- **Réalisation des plans** de sécurité intérieure, de sécurité civile, de sécurité économique et de sécurité nationale à décliner au niveau départemental ;
- **Apport en expertise** des différents services ou directions techniques ou opérationnels (DDSP, GGD, DREAL, DDT(M), ARS...).

c) **Mission préparation**

- L'ensemble des acteurs territoriaux (services de l'État, services opérationnels, collectivités territoriales, opérateurs...) appelés à contribuer à la gestion de crises doivent être préparés, c'est-à-dire, au préalable, formés et entraînés.
- La population doit également pouvoir être impliquée afin de tester les différentes actions à mener auprès d'elle (alerte, évacuation, confinement, déviations...etc).
- La préparation doit alterner les formations, les exercices (cadres et de terrain) et les entraînements. Elle doit aussi veiller à alterner les dominantes (sécurité civile, sécurité et ordre publics, sécurité sanitaire, sécurité environnementale...etc).
- Cette stratégie de préparation ne doit pas se limiter à la phase d'urgence. Elle doit également prendre en compte l'entraînement à une réponse rapide aux attentes du public et des médias, mais également à la mise en œuvre de mesures liées au post-accidentel.

Cette préparation passe également par la désignation en sous-préfecture de correspondants formés « gestion de crise » qui doivent permettre la montée en puissance de la sous-préfecture dans le cas où le sous-préfet d'arrondissement serait amené à gréer et diriger un PCO.

2. *Pendant la crise, en conduite*

a) **Mission coordination des services**

- Confirmation du rôle du **SIDPC** comme « **animateur de la gestion de crise** » au sein du COD quelle que soit la dominante de la crise ;
- Cette mission doit pouvoir être tenue dans le temps quelle que soit la dominante de la crise (sécurité civile, sécurité publique, sécurité sanitaire, sécurité environnementale, etc.).

b) **Mission communication de crise**

- Informer d'une manière réactive, continue et crédible ;
- Maintenir le lien de confiance (donner les valeurs exactes, expliquer les mesures prises, les incertitudes propres à toute crise) ;
- Rendre les citoyens acteurs (transmettre les différentes conduites à tenir, favoriser les mécanismes de solidarité locale), limiter les comportements inciviques ou inadaptés.

3. *Le post-crise ou la sortie de crise*

a) **Mission retour d'expérience (RETEX)**

- Affirmation de la **nécessité absolue** de la réalisation d'un **retour d'expérience**.
- Il est nécessaire de **systématiser l'élaboration de plans d'actions à l'issue de chaque événement ou exercice**.

b) **Mission retour à la normale**

- **L'accompagnement du retour à la normale** doit devenir une mission d'animation à part entière du SIDPC. Ces modes d'action, qui répondent à un contexte juridique particulier, doivent également être intégrés au travail de planification et de préparation. Pour la réalisation de cette mission, une **meilleure articulation** entre les **préfectures** de département et les **DREAL** semble indispensable. De même les **sous-préfectures d'arrondissement** pourraient être un **relais** utile dans cette mission de retour à la normale, notamment dans le lien avec les collectivités territoriales pour la mise en œuvre de la procédure CATNAT, du fonds « *Barnier* », du fonds d'indemnisation des biens non assurés des collectivités territoriales, etc. D'autres interlocuteurs, comme les chambres consulaires ou les DRFIP sont également parties prenantes à la gestion de la post-crise.

Une nécessaire réflexion à mener : le transfert de certaines missions des SIDPC

Parallèlement à ce travail sur la « gestion locale des crises », il apparaît que **les SIDPC assument un certain nombre de missions qui ne sont pas « cœurs de métier »**.

Il convient de réfléchir à **l'opportunité du transfert de ces missions**, pour lesquelles les SIDPC n'ont qu'une **plus-value limitée**.

Ces missions « hors cœur de métier » sont identifiées dans le **rapport réalisé par le**

Préfet DEBACQ de mars 2014 (secourisme ; agrément artificiers ; avis aux acquéreurs / locataires ; etc.).

Ces transferts pourraient s'effectuer, soit au sein d'autres services de la préfecture, soit être remontés au niveau régional sur d'autres services que ceux des préfectures. Il reste à évaluer le réel gain de potentiel RH que constitueraient ces transferts de missions. Il convient, toutefois, de ne pas sous-estimer dans cette évaluation l'importance du lien existant entre certaines missions de prévention et les acteurs de la gestion de crise, notamment avec les milieux associatifs intervenant dans ce domaine.

Au-delà du gain RH, cela participerait cependant à réaffirmer la cohérence du bloc « gestion locale des crises ».

V. Une évolution / modernisation des organisations existantes

Il ressort des rapports et des échanges dans le cadre de ce groupe de travail que **notre organisation a longtemps privilégié la segmentation des approches** en termes de gestion de crise, en distinguant la « sécurité civile » des autres types de sécurité (publique, sanitaire, économique, etc.). Cela a longtemps eu comme conséquence de focaliser l'attention des préfectures sur le secours et la phase d'urgence (logique initiale des plans dits « ORSEC », avant la réforme de 2004), au détriment du reste.

Les derniers événements de l'année 2015 (attentats de janvier, crash de la Germanwings en mars ... etc.) ont confirmé que cette **segmentation pouvait nuire à la cohérence des dispositifs**. En fonction des événements, en fonction du moment dans la crise, on peut alterner entre des dominantes secours, maintien de l'ordre, circulation, ou encore environnementales. L'enjeu est donc de **posséder une organisation connue, rodée, capable de s'adapter à toutes les typologies de crise (nature, évolution, durée)**.

La modernisation des organisations passera donc par 3 objectifs :

1. Mise en place d'une organisation générique / transversale de gestion interministérielle de crise ;
2. Mise en place d'une organisation résiliente ;
3. Clarification des compétences respectives des différents acteurs.

1. Une organisation générique de gestion interministérielle des crises

C'est le premier objectif de la démarche. Il est structurant et doit être cohérent entre les différentes strates impliquées dans la gestion des crises.

a) Au niveau de la préfecture

Cet objectif a déjà été suggéré dans la DNO 2010-2015 (cf. exemples des préfectures de la Savoie et de la Haute-Marne).

La mise en place d'une organisation passerait, au niveau des préfectures de département, par la **création d'un service de la sécurité**. Le groupe de travail préconise ainsi le regroupement du SIDPC et de la mission « sécurité intérieure » des cabinets de préfet de département.

Cela permettrait la création, en préfecture, d'un « **guichet unique** » de la **gestion de crise**, toujours placé sous l'autorité du directeur de cabinet.

b) **Au niveau zonal**

La chaîne de gestion de crise s'inscrit dans un **principe de subsidiarité** qui va du niveau communal jusqu'au national. Il est par conséquent important d'apporter une certaine cohérence entre les différents échelons, notamment ceux sous la responsabilité de l'État.

Aussi, au niveau zonal, on peut s'interroger sur la complétude de la réforme des EMIZ initiée à la suite du livre blanc de la défense et de la sécurité nationale de 2008. Il apparaît, dans les échanges, que la dimension interministérielle des EMIZ est insuffisante dans la pratique. L'armement de ces structures zonales explique en partie cet état de fait.

Les récents rapports effectués sur l'organisation de l'État en gestion de crise ont mis en exergue les pistes d'amélioration au niveau des ZDS :

- La nécessité de renforcer la dimension veille des EMIZ (COZ), en y intégrant à minima la dimension de circulation routière (CRICR). La question des dimensions de sécurité et d'ordre publics reste posée ;
- La nécessité de renforcer les capacités de planification de l'échelon zonal en intégrant mieux les différentes composantes interministérielles ;
- La nécessité de clarifier, autour du préfet de zone, la gouvernance des différentes missions entrant dans les attributions des préfets de zone et des structures qui leur sont rattachés, dont les EMIZ ;
- La nécessité de définir la synergie et les complémentarités entre l'échelon zonal et l'échelon départemental et les fonctions d'appui / accompagnement du premier vers le second ;
- La nécessité de formaliser et d'encadrer les relations entre la préfecture de zone et les autres structures zonales (EMIAZD, ARS de Zone et DREAL de Zone).

2. **Une organisation résiliente³**

Le second objectif est celui de la mise en place d'une organisation résiliente, ayant une capacité à durer dans le temps et dans l'espace pour des crises longues et multi-sites.

Cela passe par la mise en place d'une **organisation de gestion de crise modulable** autour de trois niveaux de mobilisation (1- service de la sécurité du cabinet ; 2- vivier interne à la préfecture ; 3- réserve extérieure à la préfecture). On peut décrire ces trois niveaux de la façon suivante :

3 Le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale définit la résilience comme « *la volonté et la capacité d'un pays, de la société ou des pouvoirs publics à résister aux conséquences d'une agression ou d'une catastrophe majeures, puis à rétablir rapidement leur capacité de fonctionner normalement, ou à tout le moins dans un mode socialement acceptable* ». Notre stratégie intègre l'objectif de résilience globale, de la société et des pouvoirs publics, afin de maintenir en toutes circonstances le fonctionnement des pouvoirs publics et la continuité de la vie de la Nation.

- **Niveau 1 : Service de la sécurité du cabinet.** C'est le noyau dur de la gestion de crise. L'efficacité du service en charge de la gestion locale des crises suppose une complète connaissance préalable du territoire, des réseaux à mobiliser et animer ainsi que des outils complexes à utiliser. C'est donc ce niveau qui doit demeurer privilégié puisqu'en charge, au quotidien, du cœur de métier et par conséquent déjà formé à cet effet ;
- **Niveau 2 : Vivier de cadres** au sein des préfetures et des services déconcentrés de l'État (notamment en DDI). Ces derniers sont susceptibles de relayer leurs collègues en temps de crise. Cela suppose une cartographie des compétences recherchées par les chefs de services chargés de la gestion de crise, en liaison avec les services locaux de RH. La disponibilité quasi-immédiate de ces agents, tant pour l'opérationnel que pour la formation à suivre, est un enjeu important de ce renfort de proximité.
- **Niveau 3 : « Réserve civile pour la gestion des crises⁴ ».** Ce troisième niveau sera notamment à déterminer chez les anciens personnels de SIDPC et/ou chez les cadres des préfetures en retraite depuis moins de cinq ans. Elle a aussi vocation à être ouverte à d'anciens policiers, gendarmes ou pompiers en retraite. Cette organisation, outre la recherche de volontaires, supposera également la mise en place d'un plan de formation et d'entraînements adéquat (contenu et fréquence).

Dans les situations les plus critiques où le vivier préfectoral et des SIDPC s'avère insuffisant ou si la longueur de la crise le nécessite (ex : Crash de la Germanwings, département 04, en mars 2015), mise en œuvre d'une **mission d'appui et de soutien au corps préfectoral** (membres du corps préfectoral des départements limitrophes ou administrateurs civils de centrale) **et/ou aux SIDPC** (agents SIDPC des départements limitrophes) **en temps de crise** qui serait placée directement sous l'autorité du « préfet-DO » et qui aurait, temporairement, les mêmes prérogatives juridiques que les autres membres du corps préfectoral et/ou que des cadres de la préfeture du département concerné. Selon la nature de la crise et des besoins identifiés, ce renfort pourrait être zonal ou encore national.

3. *Une clarification des compétences*

Le troisième et dernier objectif est celui de la clarification des compétences respectives entre les différents échelons territoriaux de gestion de crise (communes, préfetures de département, préfetures de zone de défense) pour limiter les risques de confusion en situation d'urgence.

Cette clarification appelle la nécessité :

- de préciser les **modalités d'implication des directions régionales** au profit du préfet de département : en particulier dans la phase de « préparation », il est indispensable de bénéficier, effectivement et en temps, des compétences des services régionaux (conseils régionaux, ARS, DREAL...). En cas de crise touchant plusieurs départements, les services régionaux devront pouvoir se mobiliser sur plusieurs départements. Le préfet de région doit veiller à la cohérence et à la juste répartition des moyens des directions régionales mis à disposition des préfets des départements impactés ;

4 Cf. « Engagement tripartite ADF / AMF / MININT relatif à la consolidation et à la valorisation du modèle français de sécurité civile », 29 septembre 2015 (voir point 2.4).

- d'une implication renforcée au niveau national : par exemple, dans le lien avec les grands opérateurs de réseaux (transport, énergie, téléphonie, internet), le MININT (DGSCGC) doit être en mesure de donner les informations utiles aux préfetures en temps de crise (utilisation de l'outil Synapse au profit des préfetures concernées en leur mettant à disposition des informations nationales utiles à la gestion de crise départementale) ;
- d'une meilleure identification des responsabilités des collectivités territoriales en cas de crises intersectorielles : ces responsabilités s'inscrivent dans le prolongement de leurs compétences « hors crise » :
 - **Communes** → actions de proximité (alerte, soutien de première réponse aux populations...),
 - **EPCI** → mise à disposition de moyens et équipements intercommunaux, gestion de réseaux (eau potable, voirie,...) élimination de déchets, etc.,
 - **Conseils départementaux** → action sociale, transports collectifs départementaux, gestion du réseau routier départemental, utilisation des prestataires du CD,
 - **Conseils régionaux** → transport ferroviaire régional, mise à disposition de bâtiments et équipements régionaux, mobilisation de fonds de (ré)aménagement en post crise.

L'ensemble de ces clarifications passent par la modernisation des textes régissant les pouvoirs et compétences des acteurs territoriaux en matière de gestion des crises (notion de police administrative générale).

VI. Des moyens à réévaluer

1. Ressources humaines

Afin de pouvoir répondre aux missions et à l'organisation définie supra, il convient de prévoir une **augmentation quantitative et qualitative des effectifs** des préfetures dédiés à la gestion des crises :

a) Augmentation quantitative

Ceci concerne les temps de la crise et de la post-crise. Le Groupe de travail propose de :

- **Stabiliser les effectifs** du périmètre du nouveau « service de sécurité » (SIDPC⁵ + bureau du cabinet), voire le renforcer dans les situations les plus déséquilibrées, en veillant à la bonne prise en compte, au niveau de la formation continue, de l'important turn-over que connaissent ces services ;
- Définir un « **seuil de référence minimal** » de ce nouveau « service de la sécurité », en dessous duquel il est impossible de tenir l'équivalent de deux rotations lors de l'activation d'un COD. Les débats semblent indiquer qu'il ne faut pas descendre en dessous de 8 personnels mobilisables. La tenue des astreintes et permanences sur

5 Voir annexe avec les effectifs actuels des SIDPC/SIRACED-PC.

l'année ainsi que la poursuite en concomitance de conduite de crise et/ou de sortie de crise, des autres missions engagées par le service (planification, exercices...) doivent, en effet, être assurées ;

- Organiser un « **vivier COD** » des cadres dans les préfectures. **L'ensemble des services et/ou directions doivent contribuer à ce vivier**. Concernant celui lié à la préfecture, il semblerait qu'il faille penser **un vivier à 20-25 personnes** pour assumer une astreinte à 4 personnes pour faire face à la gestion de la « 1ère heure ». Ce chiffre devra être affiné en fonction des risques présents sur le département ;
- Mettre en place une **réserve civile pour la gestion des crises**⁶. Cela nécessitera de développer rapidement les outils de suivi de ces réservistes disponibles et de signifier à tout personnel quittant le service (autre affectation, départ à la retraite...) la possibilité de son nouvel engagement sur des missions liées à la gestion des crises.

Ce dernier point nécessite d'identifier des budgets dédiés à la prise en compte de ces astreintes et interventions.

b) Augmentation qualitative

Cette nécessité s'impose à tous les stades de la gestion locale des crises : en amont, pendant et après la crise. Le groupe de travail a identifié les actions suivantes :

- Préconisation d'une **durée de poste minimale dans ces « services de la sécurité » de 5 ans** afin d'assurer une continuité de service et de capitaliser sur les compétences acquises ;
- Mise en place d'une **filière de formation dédiée à la gestion de crise** au profit de toutes les catégories de personnels concernés (tous les agents du « vivier COD »). L'offre de formation doit viser à former, de façon adaptée, l'ensemble des personnels susceptibles de rejoindre le COD, quelle que soit leur affectation et le champ de leurs responsabilités courantes. Les exercices organisés par les préfectures devront être mis à profit pour entraîner les personnels après leur formation⁷. En tout état de cause, tous les échelons devront être mobilisés sur cet effort nécessaire de formation : les préfectures de département, de région, de zone de défense et l'échelon central devront mettre en place des plans de formations adaptés à tous les acteurs de la gestion locale des crises (incluant d'ailleurs les élus).
- **Repyramidage des catégories des personnels** des SIDPC (ou « service de la sécurité ») : au regard des attendus vis-à-vis de ces services définis supra, il convient de privilégier les corps dédiés à la conception, à l'encadrement, voire à la rédaction (c'est-à-dire les catégories A et B). il faut nécessairement des personnels à même d'animer un réseau tout en s'adaptant à des milieux professionnels différents

6 Cf. « Engagement tripartite ADF / AMF / MININT relatif à la consolidation et à la valorisation du modèle français de sécurité civile », 29 septembre 2015 (voir point 2.4).

7 Dans les missions de l'encadrant, il y a la nécessité de s'assurer de la bonne formation de ses personnels. Les chefs de service de la sécurité et leurs adjoints, également de catégorie A, devront ainsi pouvoir disposer de temps pour assurer une partie de ce travail de formation de leurs collaborateurs et des acteurs associés (vivier préfecture et réserve de 3e niveau), ce qui fait pleinement partie de leurs responsabilités managériales. Cette activité de formateur de 1er niveau réalisée localement devra être reconnue par la DRH et valorisée dans le parcours professionnel.

(gendarmerie, SDIS, SAMU, collectivités territoriales, associations, etc). Les fonctions de type logistique, pendant la crise, pourraient être prioritairement dévolues à des agents du corps d'exécution (catégories C). Il a été également signalé que les agents de catégorie C n'ont pas vocation à prendre des astreintes en dehors de ce champ.

- **Apport en expertise « métiers » (DDSP, GGD, SDIS, DREAL, ARS)** au-delà des collaborations d'ores et déjà existantes. Il s'agirait de clarifier les conditions de mise à disposition partielle d'agents, sur le modèle de ce qui se pratique dans les SGAR, afin d'apporter une meilleure lisibilité aux concours des différents acteurs aux travaux de planification, de préparation, de conduite de crise et/ou de post-crise. Cet apport en expertise sera nécessaire, tant au niveau départemental (au sein du nouveau service de la sécurité des préfetures de département), qu'au niveau zonal (au sein des EMIZ).
- **Implication des services « soutien »**, notamment techniques, juridiques et budgétaires. Ces services ont un rôle important en gestion de crise, mais surtout dans le post-crise (ex : les remboursements mis en place dans le cadre de la campagne de vaccination contre la grippe H1N1 ont nécessité la mobilisation des services payeurs des préfetures). Cela concerne toute une série d'acteurs allant des SIDSIC, aux SGAMI, aux DRFiP ou encore directions des moyens des préfetures...

2. Outils

a) Cartographie des capacités de réponse aux crises

Que ce soit au niveau départemental ou zonal, les préfets doivent disposer d'une connaissance précise des moyens et des compétences disponibles ou mobilisables, et des procédures de mobilisation de ces moyens lorsqu'ils ne sont pas disponibles.

C'est tout le sens de l'expérimentation en cours du « *contrat territorial de réponse aux risques et aux effets des menaces* » (CoTRRiM) : Outil interministériel, interacteurs et intersectoriels, à la main des préfets de département et de zone de défense, le CoTRRiM permet l'analyse partagée des risques et des effets potentiels des menaces entre l'ensemble des acteurs de la gestion des crises, ainsi que des réponses capacitaires associées.

Les résultats sont attendus pour la fin du 1er semestre 2016. Si la décision de généralisation était prise, ce travail permettra, dans les années à venir, d'améliorer les outils de la gestion des crises et de simplifier la planification existante.

b) Une nouvelle génération de plans

Il faut **simplifier considérablement l'architecture de la planification existante**. Il faut donc mettre fin à l'architecture en « râteaux » des plans et du caractère « figé » de l'actuelle planification.

Cela passe par la définition d'un **tronc commun** décrivant l'organisation générique (évoquée supra) et des **stratégies de réponse thématiques** (ex. : stratégie sanitaire, stratégie de continuité d'activité, stratégie d'ordre et sécurité publics, stratégie de secours et d'assistance à la population...).

Le travail de planification réalisé par l'administration centrale sera alors plus opérationnel et se limitera à de simples « guides d'aide à la décision thématique » à destination des préfets (ex. : inondations, séisme, accident Seveso, attentats NRBC, troubles graves...). Cela simplifiera in fine le travail des préfectures de département et de zone.

Cette **simplification** permettra ainsi de **libérer du potentiel agent** pour améliorer qualitativement ce travail de planification au niveau, notamment, de la mise à jour des informations utiles dans les stratégies de réponse identifiées.

3. *Moyens matériels*

a) **Le COD**

L'outil premier du préfet reste le centre opérationnel départemental. Il est donc indispensable que chaque préfecture dispose d'une salle dédiée et adaptée à la gestion de crise, de préférence équipée de moyens permanents. Des documents rédigés par la DGSCGC (guide d'aménagement des COD - 2002) permettent une aide à la mise en place des salles opérationnelles. Ces modalités d'organisation seront amenées à être précisées dans les années à venir, en fonction des nouveaux outils mis à disposition des préfectures (SAIP, SYNAPSE, Portail ORSEC... etc).

b) **Un système d'information géographique polyvalent**

Le système d'informations géographiques SYNAPSE (cartographie) est d'ores et déjà déployé dans une « Version 1 » dans toutes les préfectures. C'est le système qui équipe d'ores et déjà la CIC et les COZ.

Les premières formations ont été délivrées. Un enrichissement des capacités de l'outil est attendu dans un délai de 15 à 18 mois. Le nouveau système aura vocation à constituer l'armature interministérielle des outils de cartographie de gestion des crises et devra permettre de capitaliser toutes les ressources déjà disponibles dans les différentes chaînes métiers (sécurité intérieure, pompiers, DTT, collectivités, opérateurs, etc.).

c) **Moyens de communication et de télétravail adaptés**

L'équipement complet en téléphonie et bureautique nomades des agents devant assurer des astreintes hebdomadaires est une vraie nécessité opérationnelle.

À noter que d'autres outils sont utilisés régulièrement en gestion de crise, notamment des outils de télécommunication : ACROPOLE, RIMBAUD / THEOREM, ISIS, valise satellitaire, etc. Les personnels amenés à armer un COD devront ainsi être impérativement formés à la mobilisation de l'ensemble de ces outils.

ANNEXE

À TITRE INDICATIF

Effectifs AM220 « Sécurité et Défense civiles » affectés en préfecture, par affectation et par corps (données Anaprefs prév. 2015 – extrait du 12 juin).

<i>Affectation</i>	<i>Attachés d'adminis- tration Directeurs CSA</i>	<i>Secrétaires adminis- tratifs (N)</i>	<i>Adjoints adminis- tratifs</i>	<i>Total</i>
Total	170,7	299,3	210,0	680,0
Alsace	3,5	9,0	3,5	16,0
67	2,5	4,0	1,8	8,3
68	1,0	5,0	1,7	7,7
Aquitaine	6,6	15,0	12,5	34,1
24	1,0	2,0	4,0	7,0
33	1,7	4,7	3,7	10,1
40	1,0	4,0	1,0	6,0
47	0,9	1,8	1,8	4,5
64	2,0	2,5	2,0	6,5
Auvergne	4,9	5,8	4,7	15,5
3	1,0	3,0	2,0	6,0
15	2,0	1,0	1,7	4,7
43	1,9	1,8	1,0	4,8
63	0,0	0,0	0,0	0,0
Basse-Normandie	4,0	7,2	8,7	19,9
14	1,0	2,0	4,8	7,8
50	2,0	2,8	1,9	6,7
61	1,0	2,4	2,0	5,4
Bourgogne	7,3	11,8	4,8	23,9
21	2,2	6,8	0,0	9,0
58	1,7	1,3	1,0	4,0
71	2,9	1,0	1,8	5,7
89	0,6	2,6	2,0	5,2
Bretagne	9,0	12,8	5,4	27,1
22	3,0	3,0	1,0	7,0
29	2,2	1,8	2,4	6,3

<i>Affectation</i>	<i>Attachés d'adminis- tration Directeurs CSA</i>	<i>Secrétaires adminis- tratifs (N)</i>	<i>Adjoint adminis- tratifs</i>	<i>Total</i>
35	3,0	3,8	2,0	8,8
56	0,8	4,2	0,0	5,0
Centre	8,8	13,8	12,4	35,0
18	1,2	2,6	3,8	7,6
28	0,9	2,0	1,0	3,9
36	1,3	1,0	2,0	4,3
37	2,3	3,8	1,0	7,1
41	1,0	1,9	1,7	4,6
45	2,0	2,5	2,9	7,4
Champagne-Ardennes	5,0	11,8	5,5	22,3
8	1,0	1,7	2,0	4,7
10	2,6	2,7	1,3	6,5
51	1,0	4,7	2,0	7,7
52	0,4	2,8	0,2	3,4
Corse	2,0	4,7	5,9	12,6
2A	1,0	1,8	3,0	5,8
2B	1,0	2,9	2,9	6,8
Franche-Comté	3,4	8,1	8,5	19,9
25	1,0	3,9	2,0	6,9
39	0,7	0,8	4,2	5,7
70	1,0	1,4	1,3	3,7
90	0,7	2,0	1,0	3,7
Guadeloupe	1,0	5,3	0,0	6,3
971	1,0	5,3	0,0	6,3
Guyane	1,0	1,0	0,0	2,0
973	1,0	1,0	0,0	2,0
Haute-Normandie	3,7	10,7	6,1	20,4
27	0,7	3,8	1,0	5,5
76	3,0	6,9	5,1	15,0
Île-de-France	24,6	33,8	25,9	84,3
75	2,0	2,0	1,8	5,8
77	3,1	4,5	2,0	9,6
78	3,8	4,9	1,0	9,7

<i>Affectation</i>	<i>Attachés d'adminis- tration Directeurs CSA</i>	<i>Secrétaires adminis- tratifs (N)</i>	<i>Adjoins adminis- tratifs</i>	<i>Total</i>
91	2,5	2,1	5,0	9,6
92	2,0	8,2	2,7	12,9
93	3,6	5,2	6,0	14,8
94	5,4	4,6	5,0	15,0
95	2,2	2,3	2,4	6,9
Languedoc-Roussillon	9,6	11,0	6,2	26,8
11	2,7	0,9	1,0	4,6
30	2,8	2,0	1,0	5,8
34	1,7	1,8	1,2	4,7
48	1,0	2,4	3,0	6,4
66	1,4	3,9	0,0	5,3
Limousin	3,9	4,9	3,1	11,9
19	2,0	2,0	1,0	5,0
23	0,9	0,9	1,1	2,9
87	1,0	2,0	1,0	4,0
Lorraine	5,8	10,6	11,9	28,4
54	2,8	2,0	1,9	6,7
55	1,0	3,6	0,0	4,6
57	1,0	4,1	6,5	11,6
88	1,0	1,0	3,5	5,5
Martinique	2,0	0,0	4,0	6,0
972	2,0	0,0	4,0	6,0
Mayotte	0,0	3,2	3,0	6,2
976	0,0	3,2	3,0	6,2
Midi-Pyrénées	9,9	18,7	9,4	38,0
9	1,0	2,0	1,6	4,6
12	1,0	2,0	1,1	4,1
31	3,0	3,0	2,6	8,6
32	0,8	3,0	0,0	3,8
46	0,3	1,5	0,6	2,5
65	1,8	2,2	1,0	5,0
81	1,0	3,8	0,5	5,4
82	1,0	1,1	2,0	4,1

<i>Affectation</i>	<i>Attachés d'adminis- tration Directeurs CSA</i>	<i>Secrétaires adminis- tratifs (N)</i>	<i>Adjoint adminis- tratifs</i>	<i>Total</i>
Nord-Pas-de-Calais	6,3	12,7	8,8	27,8
59	3,8	10,5	6,1	20,4
62	2,5	2,2	2,7	7,4
Nouvelle-Calédonie	1,0	2,0	1,0	4,0
988	1,0	2,0	1,0	4,0
Pays-de-Loire	6,9	12,6	8,2	27,6
44	2,0	3,0	0,0	5,0
49	1,0	3,0	2,3	6,3
53	1,0	1,7	1,7	4,3
72	2,0	2,0	1,6	5,6
85	0,9	2,9	2,6	6,4
Picardie	5,1	9,8	3,0	17,8
2	1,0	3,2	1,0	5,2
60	2,1	5,0	2,0	9,1
80	2,0	1,5	0,0	3,5
Poitou-Charentes	7,0	8,6	7,7	23,3
16	1,0	2,2	1,8	5,0
17	2,0	1,8	2,1	5,9
79	2,0	2,0	2,0	6,0
86	2,0	2,6	1,8	6,4
Polynésie française	0,0	1,0		1,0
987	0,0	1,0		1,0
Provence-Alpes-Côte-d'Azur	12,8	19,3	17,9	50,0
4	1,0	2,0	1,0	4,0
5	0,9	1,0	3,0	4,9
6	3,0	2,5	3,8	9,3
13	4,6	6,5	6,8	17,9
83	1,3	4,3	2,3	8,0
84	2,0	3,0	1,0	6,0
La Réunion	1,0	3,0	1,0	5,0
974	1,0	3,0	1,0	5,0
Rhône-Alpes	15,1	30,8	21,1	67,0
1	1,0	3,8	2,7	7,4

<i>Affectation</i>	<i>Attachés d'adminis- tration Directeurs CSA</i>	<i>Secrétaires adminis- tratifs (N)</i>	<i>Adjoint adminis- tratifs</i>	<i>Total</i>
7	0,9	1,5	3,0	5,4
26	2,0	2,6	2,8	7,4
38	3,0	5,5	3,5	12,0
42	1,2	1,0	1,9	4,1
69	4,0	9,0	2,1	15,1
73	1,0	4,8	1,5	7,3
74	2,0	2,7	3,7	8,3
Saint-Pierre-et-Miquelon	0,0	0,0	0,0	0,0
975	0,0	0,0	0,0	0,0
TAAF	0,0	0,0	0,0	0,0
984	0,0	0,0	0,0	0,0
Wallis et Futuna	0,6	0,5	0,0	1,1
986	0,6	0,5	0,0	1,1