



MINISTÈRE
DE
L'INTÉRIEUR

retours

RETEX

d'expérience

synthèse
2013

portail ORSEC
gestion de crises
coordination

préfets
opérations de secours
SYNERGIE
BOSS
cogestion
alerte
planification
communication de crise



DIRECTION GÉNÉRALE DE LA SÉCURITÉ CIVILE ET DE LA GESTION DES CRISES



MINISTÈRE
DE
L'INTÉRIEUR

retours

RETEX

d'expérience

**synthèse
2013**

portail ORSEC
gestion de crises
coordination

préfets
opérations de secours
SYNERGIE
DOS
cogestion
alerte
COD
planification
communication de crise



DIRECTION GÉNÉRALE DE LA SÉCURITÉ CIVILE ET DE LA GESTION DES CRISES



LA SYNTHÈSE DES ÉVÉNEMENTS RÉELS 2010/2011/2012

Planification, alerte, anticipation	06
Planification	06
Alerte des acteurs de gestion de crise	07
Anticipation	07

La gestion de crise, le Centre Opérationnel Départemental, le Poste de Commandement Opérationnel

Opérationnel	8
Activation du COD	8
Acteurs en COD	8
Les outils du COD	9
Les PCO	10

Les liaisons, les liens entre acteurs	10
Informations vers les COD	10
Liens entre acteurs	12

La communication, les médias	13
---	-----------



UNE SYNTHÈSE THÉMATIQUE SUR LE RISQUE « INONDATION »

Éléments de synthèse	16
Prévention/prévision	16
Communication	17
Commandement	17
Actions de terrain	17

Retours d'expérience d'exercices présentant des démarches méthodologiques intéressantes à souligner	18
Exercice d'évacuation massive du Val d'Orléans	18
« En Seine 2010 » : un exercice méthodologique	20

La Mission d'Appui Opérationnelle : vers un modèle de gestion et sortie de crise ?	21
--	-----------



DES ÉLÉMENTS MÉTHODOLOGIQUES RELATIFS À L'ORGANISATION D'EXERCICES ET À LA RÉDACTION DES RETEX

LES RETOURS D'EXPÉRIENCE

La démarche de retour d'expérience	24
Trame et niveaux du retour d'expérience	24
Plan d'actions	24

Le partage des retours d'expérience sur le module REX du portail ORSEC

Enseignements issus des gestions de crise et des exercices	25
Dossiers d'exercice	25

La saisie des retours d'expérience sur le portail ORSEC	25
Processus départemental de validation	25

ORGANISATION DES EXERCICES

Les types d'exercices	26
La définition d'un exercice	26
Les exercices annoncés ou inopinés	26

La programmation des exercices	27
---	-----------

Les objectifs	27
----------------------------	-----------

La préparation d'un exercice	27
Le scénario	27
Les conventions d'exercice	28
La sécurité, l'identification	28

La réalisation d'un exercice	29
La durée et le rythme de l'exercice	29
L'animation pendant l'exercice	29

La communication sur et dans l'exercice	30
La gestion de la couverture réelle	30
La gestion de la pression médiatique simulée	30



L'ANALYSE ET LA PROGRAMMATION DES EXERCICES 2013

Introduction	32
Nombre d'exercices programmés de 2011 à 2013	32
Nombre d'exercices programmés par les zones	33
Nombre d'exercices programmés par les départements	33
Nombre de départements organisant des exercices avec COD et/ou PCO	34
Nombre d'exercices programmés par les départements comparatif entre 2012 et 2013	34
Les exercices par catégories de risque	35
Le risque technologique	35
Les réseaux	36
Le risque naturel	36
Menace terrorisme	36
Le risque sanitaire	37
Le niveau d'organisation des exercices généraux ou partiels, cadre/terrain, avec activation du COD et du PCO	37
Le niveau territorial d'organisation	37

ANNEXES

ANNEXE 1	
Point de situation 2012 de la mise à jour des PCS	40
Bilan quantitatif	40
ANNEXE 2	
Gestion de nombreuses victimes	41
ANNEXE 3	
Le réseau INPT	42
ANNEXE 4	
l'espace collaboratif	43
ANNEXE 5	
Le SIG	44
Déploiement et mise à disposition d'une application cartographique collaborative	44
ANNEXE 6	
RAPPEL : L'essentiel de l'ORSEC départemental en 5 points	45
Comment le dispositif ORSEC s'active t il ?	45
Quels sont les moyens de l'ORSEC ?	45
Comment s'organise la coordination d'ensemble et la direction du préfet ?	45
Comment l'ORSEC fait face à tout type de situation ?	45
Comment l'ORSEC fait face à des risques identifiés ?	45
Liste de recommandations par ordre d'apparition dans le texte	46
Recommandations d'ordre général	46
Recommandations relatives aux retours d'expérience «inondation»	47
Liste hiérarchisée des recommandations	48
Recommandations de niveau 1	48
Recommandations de niveau 2	49
Préconisations en matière d'organisation d'exercices et de rédaction des retours d'expérience	51



INTRODUCTION

Le bureau de la planification, exercices, retour d'expérience est chargé, conformément au décret ORSEC du 13 septembre 2005, d'assurer la synthèse et la diffusion des retours d'expérience réalisés sous l'autorité du représentant de l'État après tout recours au dispositif ORSEC.

Depuis 2010, le portail ORSEC constitue l'instrument de transmission des retours d'expérience. Il est intéressant de relever que cet outil est chaque année de plus en plus et de mieux en mieux utilisé.

Le présent document porte sur :

- 1 • la synthèse des événements réels 2010/2011/2012**
- 2 • une synthèse thématique sur le risque « inondation »**
- 3 • des éléments méthodologiques relatifs à l'organisation d'exercices et à la rédaction des RETEX**
- 4 • l'analyse et la programmation des exercices 2013**



LA SYNTHÈSE DES ÉVÉNEMENTS RÉELS 2010/2011/2012

Planification, alerte, anticipation06

Planification06

Alerte des acteurs de gestion de crise07

Anticipation07

La gestion de crise, le Centre Opérationnel Départemental, le Poste de Commandement

Opérationnel8

Activation du COD8

Acteurs en COD8

Les outils du COD9

Les PCO10

Les liaisons, les liens entre acteurs10

Informations vers les COD10

Liens entre acteurs12

La communication, les médias13

L'analyse des événements réels des trois dernières années porte sur 72 retours d'expérience :
2010 (40) ; 2011 (19) ; 2012 (13)

Les principaux enseignements qui émergent de ces retours d'expérience pourront paraître, pour la plupart d'entre eux, banals car récurrents ou bien accessoires.

Mais leur importance est néanmoins cruciale en gestion de crise.

Quatre thèmes principaux se dégagent :

- la planification / l'alerte / l'anticipation ;
- la gestion de crise / le COD / le PCO ;
- les liens entre acteurs ;
- la communication de crise.

Pour chacun de ces thèmes, les dysfonctionnements principaux ont été relevés et quand cela a été possible, des rappels de réglementation / doctrine ou bien des bonnes pratiques ont été donnés.

PLANIFICATION, ALERTE, ANTICIPATION

Planification

Un déficit de la planification est constaté dans les retours d'expérience, en particulier lors de l'épisode neigeux de 2010 : zones de stockage des poids lourds non prévues ou non adaptées, zones dont le déneigement est à privilégier non programmées, pas de priorisation pour le rétablissement du trafic, pas de pré positionnement de moyens (Groupes électrogènes, sel...). Cependant, depuis 2010, un travail important de mise à jour de ces plans tant aux échelons départementaux que zonaux a été mené. L'analyse de l'épisode neigeux de 2013 permettra de mesurer l'évolution réalisée dans ce domaine.

• **R1 Les documents de planification doivent rester pratiques, concrets et simples d'utilisation. Les dispositions spécifiques ORSEC PPI en particulier doivent encore faire l'objet d'attention pour les rendre plus lisibles afin d'y retrouver rapidement les informations importantes. Il s'agit en particulier :**

- du scénario majorant sur lequel est bâti le PPI, ainsi que le(s) périmètre(s) de sécurité qui y est (sont) associé(s) ;
- des enjeux inhérents au scénario (notamment le nombre de personnes impliquées, le type de risque encouru et les actions à entreprendre en conséquence-mesures d'évacuation / de mise à l'abri).

L'évacuation de la population, lorsque le PPI le prévoit, reste souvent un concept théorique. Les fiches de tâches précisent en effet le « qui » mais rarement le « comment ». Or, une décision d'évacuation prise dans l'urgence ou non ne peut donc être improvisée.

• **R2 Il est essentiel de s'assurer, dans le cadre de la planification, que les services impliqués dans une action d'évacuation soient parfaitement coordonnés et d'autre part, qu'ils aient concrètement décliné eux-mêmes les actions à mener (adaptation des moyens humains et matériels, organisation géographique de l'évacuation, connaissance des lieux de regroupement...).**

À titre d'exemple, un retour d'expérience fait état que les forces de l'ordre manquent d'équipements de protection pour réaliser l'évacuation d'une zone donnée en ambiance toxique. Or, il s'agit d'un PPI.



Les exercices réglementaires sont l'occasion de faire porter l'effort sur ces domaines.

Au niveau communal, la faiblesse quantitative et qualitative des plans communaux de sauvegarde (PCS) est à nouveau mise en avant. (cf annexe 1). A titre d'exemple, lors des inondations de 2010 dans le Var, il a été constaté que les PCS n'étaient pas adaptés parce qu'ils ne prenaient en compte que le risque feu de forêts, situation à laquelle il a été remédié. Ceci est d'autant plus regrettable que leur existence facilite de toute évidence la gestion de crise car les mairies dotées d'un PCS sont alors particulièrement mobilisées et actives.

• **R3 Il importe que les préfets sensibilisent et incitent les maires à la rédaction de leur PCS, pour des raisons d'efficacité et de cohérence de gestion de crise. Vous retrouverez dans le document de synthèse intitulé « Les plans communaux de sauvegarde : bilan et fiches de bonnes pratiques 2010 » des exemples en la matière. Ce document ainsi que les circulaires du 6 avril et du 25 juin 2010 relatives aux PCS sont disponibles sur le portail ORSEC, rubrique REPERORSEC (rubriques 100.10 – 100.11 – 100.13).**

Alerte des acteurs de gestion de crise

Les conditions de l'alerte revêtent un caractère fondamental pour le déroulement de la gestion de crise.

Les retours d'expérience montrent malheureusement que l'alerte ne s'effectue pas toujours dans les meilleures conditions et souvent, pour des raisons futiles : numéros de téléphone obsolètes, annuaires inexistantes ou non à jour, procédures ou protocoles non appliqués, non respectés ou pas assez précis.

Il est dommage de s'apercevoir de ce genre de problème lorsque survient la gestion de crise réelle alors que des mesures peuvent être prises en amont.

• **R4 Un contrôle régulier (semestriel) des modalités d'alerte définies dans le cadre des dispositions générales ORSEC est préconisé. Il peut simplement se traduire par la vérification concrète des listings téléphoniques, informatiques ou autres.**

Chaque exercice doit être l'occasion de tester, au moins partiellement, la chaîne d'alerte. Il est même conseillé de réaliser un exercice spécifique à ce domaine.

Anticipation

Comme pour la planification, les remarques sur l'anticipation sont principalement liées à l'épisode neigeux de 2010. Il s'agissait en particulier de prendre en amont des mesures d'interdiction de circulation des poids lourds et de mettre en place des itinéraires de délestage ou de déviation.

Une observation globale souvent formulée concerne la capacité d'adaptation ou de redéploiement des services publics eux-mêmes impactés par la crise. Lors d'inondations par exemple, certains services se retrouvent sous les eaux et sont donc inopérants.

• **R5 Il s'agit de s'assurer, au niveau de la préfecture, de leur capacité à mener cette réorganisation au travers notamment des plans de continuité d'activité (à tester lors d'exercices).**

L'anticipation constitue la raison essentielle de l'activation d'une cellule de crise au niveau départemental ou zonal. Lors des formations à la gestion de crise des cadres, un effort particulier est porté sur l'enseignement de cette fonction. Cependant, l'observation des exercices et des situations réelles montre que des marges de progrès sont encore à réaliser.

Deux critères facilitent la mise en œuvre de la fonction anticipation : la connaissance précise de la situation du terrain et l'analyse des enjeux qui y sont associés.

- La remontée des informations du terrain vers le COD est souvent difficile à obtenir. Sans toutefois être inexactes, les données recueillies sont souvent imprécises et décalées dans le temps, d'où des incompréhensions entre acteurs. Un effort sur les liens « terrain - COD » doit être mené.

• **R6** Ainsi, dès la connaissance d'une situation particulière ou d'un événement, une posture de veille ou de pré activation de cellule de crise permettant de collecter des informations et d'analyser les signaux faibles le plus en amont possible est nécessaire.

En outre, les liens directs entre le COD et les acteurs de terrain doivent être assurés et consolidés. Ce thème sera abordé au troisième paragraphe.

- Face à une situation, l'analyse des enjeux doit constituer la priorité de la gestion de crise. Prévoir les effets de l'événement permet de garder un indispensable temps d'avance. Or, dans le feu de l'action, il est souvent difficile d'avoir le recul nécessaire pour mener cette mission.

• **R7** Dans la mesure du possible, il est souhaitable de dédier une personne voire une équipe pluri acteurs et pluridisciplinaire à l'analyse des enjeux.

En outre, l'analyse des enjeux passe inévitablement par l'utilisation d'outils (cartographie et documents de planification), qui ne sont pas suffisamment exploités. Le thème « outils de gestion de crise » est abordé au paragraphe suivant.

LA GESTION DE CRISE, LE CENTRE OPÉRATIONNEL DÉPARTEMENTAL, LE POSTE DE COMMANDEMENT OPÉRATIONNEL

Activation du COD

Les retours d'expérience montrent que le délai d'activation du COD est plutôt satisfaisant (de l'ordre de 30 minutes environ). Néanmoins, dans quelques cas, la décision d'activation est intervenue trop tardivement. Comme dit précédemment, le COD n'a alors pu pleinement jouer son rôle d'anticipation.

Il est également important de rappeler que l'activation d'un COD constitue un palier dans le processus de gestion de crise. En effet, elle signifie qu'une coordination inter acteurs est nécessaire sous l'autorité du Préfet.

• **R8** Pour cette raison, la formalisation de l'activation du COD revêt un caractère fondamental pour l'ensemble des partenaires afin de savoir dans quel environnement ils évoluent.

Dans ce cadre, et à titre d'exemple, lorsque le préfet assume la fonction de DOS, il est fondamental que cette décision fasse l'objet d'un écrit et que le maire en soit informé. Ces éléments doivent apparaître dans SYNERGI, outil de remontée d'informations.

Il est également rappelé que la désactivation du COD doit identiquement être formalisée.

Acteurs en COD

Les RETEX montrent que le COD et le COZ renforcé s'ouvrent de plus en plus à tous les partenaires de gestion de crise. À côté des acteurs habituels que sont les sapeurs-pompiers, les forces de sécurité et les représentants locaux des ministères, d'autres partenaires y sont de plus en plus associés : militaires,





gestionnaires de réseau, opérateurs, collectivités, etc. Il est d'ailleurs à noter leur très bonne collaboration et implication. Cette ouverture contribue à élargir le réseau de gestion de crise et constitue un gage d'efficacité.

Dans certains cas, mais à la marge, des informations générales intéressant la gestion de crise remontent uniquement par le canal propre au service ou au ministère concerné sans passer par le COD, dont le rôle est de centraliser les données. Ces dysfonctionnements sont à corriger.

Les outils du COD

Le bon fonctionnement du COD repose sur l'utilisation d'outils collaboratifs permettant le partage de l'information.

Les retours d'expérience suite à des inondations ont montré une carence en outil cartographique en particulier. Quelques SIDPC utilisent actuellement le support cartographique des DDT ou des sapeurs-pompiers. Mais au-delà du thème particulier « inondation », l'outil cartographique n'est en général pas assez exploité au niveau des COD et des COZ alors qu'il permet le partage de l'information et la visualisation des enjeux.

• **R9** La DGSCGC a pris en compte cette difficulté et a acté le déploiement du SIG utilisé à l'échelon national par le COGIC, au profit des préfectures. Cet outil d'emploi relativement simple, sera sans nul doute d'une grande utilité pour les gestionnaires de crise qui ne disposent pas encore de moyens cartographiques (Cf. annexe n° 5).

De même, il n'existe pas pour l'instant (à l'exception de CRISORSEC mis en œuvre par la zone de défense et de sécurité de Paris) de système généralisé de partage de l'information entre acteurs de gestion de crise.

La DGSCGC expérimente un module de gestion de crise adossé au portail ORSEC auprès d'un groupe d'utilisateurs composé des zones et de 7 départements volontaires (toutefois, l'ensemble des départements est invité à tester cet outil qui a été installé pour toutes les préfectures sur le site de formation). Par ailleurs, un espace collaboratif zonal a été développé pour créer une dynamique entre les zones et les départements qui leur sont rattachés.

Cet outil permettrait notamment à de nombreux acteurs de pouvoir partager l'information en temps réel sans être nécessairement physiquement présents au même endroit. (Cf. annexe n°4). Il peut notamment être utilisé pour assurer le lien entre le COD et le PCO.

La sous-utilisation des documents de planification lors de gestions de crise est à déplorer. Il est constaté de toute évidence une absence de continuité entre planification et gestion de crise qu'il faut s'efforcer de rectifier. Le thème PPI est particulièrement révélateur de cette difficulté. Des exercices entiers se déroulent sans que le scénario, et donc les enjeux qui lui sont associés, aient été parfaitement cernés. Or, le dossier PPI comprend ces données !

• **R10** L'exploitation des dossiers de planification en gestion de crise doit devenir un acte réflexe.



Les PCO

L'intérêt d'activer un PCO est qu'en raison de sa proximité avec l'événement, il apporte une plus value à la gestion de crise. Les retours d'expérience montrent que cette plus value n'est pas forcément très marquée. Ce n'est pas la fonction même du PCO qui est remise en cause mais sa difficulté à gérer une crise par manque de moyens ou d'outils.

• **R11** Tout comme pour le COD, mais en fonction de son environnement, le PCO doit disposer d'un minimum d'outils : moyens de communications (téléphones, fax, outils informatiques, accès INTERNET, INPT ...), moyens de gestion de crise (cartographie, documents de planification...).

Certains départements ont pré équipé les salles servant de PCO ; d'autres ont mis en place un « kit PCO » composé de moyens radio, téléphones (y compris satellitaires), informatiques et de planification numérique, kit acheminé sur les lieux du PCO par un agent de la sous-préfecture ou du SIDPC.

Une réflexion au sein de la direction générale est actuellement menée pour clarifier l'organisation de la chaîne de commandement dans le cadre du groupe de travail « Organisation Territoriale de la Gestion de Crise ».



LES LIAISONS, LES LIENS ENTRE ACTEURS

Informations vers les COD

L'une des difficultés principales relevée en COD est de pouvoir disposer des informations en temps réel. Ces problèmes s'accroissent lors de crises majeures lorsque les réseaux de communications électroniques sont rendus inopérants. Pour mémoire, ce fut le cas lors des tempêtes, Xynthia en particulier, et lors des importantes inondations dans le Var en 2010 et 2011.

Se préparer à faire face à la rupture des communications électroniques, ou plus simplement sécuriser les systèmes de liaisons entre acteurs, est un défi à relever au niveau des COD lors d'exercices. Deux leviers d'action permettent d'atteindre cet objectif : l'analyse des moyens et la mise en œuvre de procédures spécifiques.

En ce qui concerne les moyens, trois pistes de progrès sont à exploiter et/ou à développer :

- le réseau INPT : l'infrastructure nationale partageable des transmissions constitue un système de télécommunications de sécurité nationale. Le constat issu des gestions de crise et exercices montre que ce réseau est mal connu donc sous exploité.
- Au niveau des préfectures, les moyens mis en place ne sont pas assez utilisés. Tous les COD ne sont pas encore équipés.
- L'INPT, outre la sécurisation qu'elle offre en terme d'autonomie et de confidentialité, propose des possibilités intéressantes avec notamment l'interopérabilité entre acteurs. L'annexe 3 apporte quelques précisions sur ce point.

• **R12** Des exercices doivent intégrer dans le scénario des incidents de rupture des communications électroniques et obliger l'emploi de l'INPT.

- le réseau satellitaire : de même que pour l'INPT, les préfectures disposent d'une capacité satellitaire sous exploitée. Certains départements ont réalisé un inventaire à leur niveau et ont incité les différents acteurs de gestion de crise (les maires notamment) à se doter de ces moyens spécifiques.

• **R13** Un inventaire des moyens satellitaires au niveau du département est à établir. Une incitation à l'achat de cet outil de communication est préconisée, notamment envers les maires.

- les moyens ADRASEC (Association Départementale des Radios Amateurs au Service de la Sécurité Civile) : les RETEX indiquent que ces moyens, quant ils existent au niveau du département, sont régulièrement utilisés.

• **R14** Il importe de consolider la participation de cette association lors des exercices.

Il est cependant fait remarquer que ce moyen n'est pas sécurisé en terme de confidentialité ;

L'emploi de procédures permet de faciliter l'exploitation des communications quand le réseau électronique est déficient :

• **R15** En ce qui concerne les moyens INPT et satellitaires, il est nécessaire de vérifier régulièrement leur fonctionnement et de mettre en place une procédure de formation pour les personnes amenées à les utiliser ;

• **R16** Conformément au guide d'aménagement des centres opérationnels des préfectures (juillet 2002 – sur le portail ORSEC / REPERORSEC), il est souhaitable que les services extérieurs à la préfecture (forces de police, sapeurs pompiers...) rejoignent le COD avec leur moyen propre de transmission. Dès lors, le COD sera en mesure d'avoir des liens directs avec le « terrain » par l'intermédiaire des ces acteurs ;

• **R17** Dans le cadre du dispositif ORSEC, une procédure précisant l'organisation du réseau des transmissions en mode dégradé et en particulier, la mise en place d'un lien INPT entre le COD et le PCO, doit être définie.

Il faut procéder régulièrement à la vérification et l'exécution de l'ordre de base des transmissions départemental ou zonal de la sécurité civile (ordre national) ;

• **R18** Des procédures précisant la nature des informations à fournir par chacun des acteurs, leur fréquence et leurs modalités de transmission doivent être mises en place et éprouvées lors d'exercices. Ainsi, concernant le réseau INPT, les conférences d'interopérabilités devraient être systématiquement testées.

Quelques RETEX enfin soulignent qu'une astreinte SIDSIC est indispensable.



Liens entre acteurs

L'espace collaboratif zonal proposé dans SYNERGI (cf. ci-dessus) et les modules de gestion de crise positionnés au niveau départemental permettent à des partenaires « extérieurs » de communiquer avec le COD tout en restant dans leur entité. Cette possibilité ouvre des perspectives intéressantes en particulier avec certains partenaires souvent difficilement joignables selon les retours d'expérience.

• **R19** Au niveau zonal, l'audio conférence avec les COD est le moyen de coordination plébiscité par l'ensemble des acteurs. Cet outil de communication, qui permet de rythmer la gestion de crise, est à systématiser.

Un problème cité à de nombreuses reprises concerne les informations divergentes relatives à la comptabilisation des victimes, en particulier lors d'activation du mode d'action NOmbreuses VItimes. En effet, les informations qui remontent du terrain sont souvent divergentes selon le service qui les donne. La principale raison évoquée (mais pas la seule) réside dans le moment (ou le lieu) du comptage : à l'entrée du PMA ; à la sortie ; après l'évacuation. Si le bilan final est juste, les bilans provisoires, compte tenu des différents acteurs, sont souvent décalés. En gestion de crise réelle, cette situation est inacceptable.

• **R20** Dans le cadre d'une opération de secours, la notion de Commandant des Opérations de Secours prend, dans ces circonstances, toute sa valeur. Le DOS

doit, comme le prévoit la circulaire de décembre 1989 relative à l'activation du plan rouge (circulaire rappelée en annexe 2) s'appuyer sur le COS dont le rôle est de coordonner, centraliser et transmettre les informations du terrain.

En dehors d'une opération de secours, il est impératif que l'autorité préfectorale désigne le secteur responsable de la coordination et de la synthèse à fournir qui peut être le COD.

Dans certains cas, des difficultés liées à la gestion des personnes décédées mais aussi à celle de leur famille sont apparues. L'annexe 2 rappelle les textes ou

dispositions relatifs à la gestion des victimes.



LA COMMUNICATION, LES MÉDIAS

En situation réelle, la communication, composante fondamentale de la gestion de crise, est trop peu étudiée dans les retours d'expérience.

Lors des exercices, l'aspect « communication » n'apparaît pas assez sollicité. Pourtant, de réelles difficultés sont identifiées. Elles concernent notamment la centralisation de la communication sous l'autorité du préfet.

• **R21 Des procédures de coordination doivent encore être formalisées entre les préfetures et les gestionnaires, services ou entités qui disposent de leur propre structure de communication.**

Dans la pratique, la communication « terrain » est avant tout factuelle et la communication en préfecture plus élaborée. Dans tous les cas, la communication doit intervenir dès les premiers temps de la crise et être régulière.

Dans la mesure du possible, l'information « directe » du public doit être recherchée. Les pratiques suivantes sont à noter :

- certaines préfetures sont présentes sur les réseaux sociaux. En gestion de crise, cela leur permet d'obtenir des remontées « de terrain » mais aussi et surtout de diffuser une information fiable. L'efficacité de ce procédé tient à la précocité de la présence sur les réseaux sociaux.

Vous trouverez sur le site de la délégation à l'information et à la communication (DICOM)

http://dicom.mi/index.php?option=com_content&view=category&id=150&Itemid=138



une rubrique «outils de communication de crise » qui détaille l'ensemble de ces points ;

- des serveurs vocaux sont parfois utilisés afin d'informer la population ;
- le contact avec celle-ci peut dans certaines circonstances être réalisé par l'intermédiaire des mairies notamment lorsqu'elles ont mis en œuvre leur PCS ;
- dans des cas particuliers comme celui des naufragés de la route où les communications ont été rompues, leur rétablissement doit constituer une priorité de la gestion de crise.



De façon ponctuelle, quelques retours d'expérience ont mis l'accent sur les difficultés posées lors d'événements mettant en cause des ressortissants étrangers :

- pour faciliter le dialogue, une ligne directe entre une préfecture et le pays concerné via le ministère des affaires étrangères a été mise en place ;
- une préfecture a été confrontée à deux interlocuteurs : ambassade et consulat, ce qui s'est avéré délicat pour le COD. La demande de ne définir qu'un seul interlocuteur a été acceptée ;
- des agents de préfectures parlant des langues étrangères ont été recensés afin d'apporter un soutien à la CIP ;
- une liste de traducteurs, disponibles au niveau région est tenue à jour par le SIDPC (en concertation avec la DRLP et le tribunal administratif). ■



UNE SYNTHÈSE THÉMATIQUE SUR LE RISQUE « INONDATION »

Éléments de synthèse	16
Prévention/prévision	16
Communication	17
Commandement	17
Actions de terrain	17

Retours d'expérience d'exercices présentant des démarches méthodologiques intéressantes à souligner	18
Exercice d'évacuation massive du Val d'Orléans	18
« En Seine 2010 » : un exercice méthodologique	20

La Mission d'Appui Opérationnelle : vers un modèle de gestion et sortie de crise ?	21
---	-----------

Suivi en particulier dans le cadre du Plan Submersions Rapides, le risque inondation constitue une priorité des exercices de gestion de crise pour les trois années à venir. Les retours d'expérience sur ce thème ont donc fait l'objet d'une étude spécifique.

Pour les années 2010, 2011 et 2012, treize retours d'expérience ont été conduits par les préfets et transmis par le biais du portail ORSEC. Parmi ceux-ci, dix ont été réalisés par des départements et trois par des zones de défense et de sécurité ; six seulement ont été publiés.

ÉLÉMENTS DE SYNTHÈSE



Les éléments de synthèses issus des retours d'expérience ont été regroupés en quatre familles : planification, communication, commandement, actions de terrain. Il en ressort les points suivants :

Prévention/prévision

Cartographie

• **R22 Il est nécessaire de disposer d'une modélisation des terres potentiellement inondées.**

Les cartes qui existent manquent de précision. Actuellement, quelques SIDPC utilisent le SIG exploité par la DDT, mais cette situation n'est pas généralisée. Le SIG déployé prochainement par la DGSCGC devrait répondre en partie aux attentes des départements.

Planification

D'une manière générale, les plans existants sont à réactualiser. Ceci est vrai pour le dispositif ORSEC spécifique inondation, mais aussi et surtout pour les PCS qui doivent être plus pratiques et plus « opérationnels ».

• **R23 Il paraît surtout primordial de mettre en cohérence ces deux documents de planification. L'absence de fiches réflexes « inondation » est également mentionnée dans de nombreux cas.**

Sensibilisation

Plusieurs retours d'expérience soulignent un manque de sensibilisation de la population.

Prévision

Dans certains cas, l'ensemble des enjeux n'a pas été identifié. Des exercices permettent par exemple de découvrir qu'une usine des eaux est en zone inondable, que les axes de circulation sont impraticables (en vue d'une évacuation) ou encore que certains services sont en zone inondable et qu'aucune solution de repli ou de réorganisation n'a encore été prévue.

• **R24 Un travail sur les enjeux en zones inondables est à redéfinir.**

L'évacuation des personnes pose un problème de dimensionnement des moyens nautiques et de transport qu'il faut anticiper.

Des repères visuels de crue, mis en place et contrôlés par les mairies, pourraient être installés pour anticiper la montée en puissance de l'inondation.

Communication

Liaisons de gestion de crise

Suite à une inondation, le réseau EDF est très souvent hors service. En conséquence, les téléphones portables ne fonctionnent plus. Les liaisons entre la salle de gestion de crise (PC crue, COD) et le « terrain » sont particulièrement difficiles. Dans certains cas, les radios ont été défaillantes mais le réseau INPT demeure le moyen le plus sûr de communication. Les préfetures doivent faire un effort pour la mise en œuvre de ces moyens.

Information de la population et des élus

L'information de la population reste une priorité mais la faiblesse des moyens d'alerte est relevée. Parfois, la population n'a pas connaissance de la diffusion d'informations sur France Bleu. Outre les actions préventives de sensibilisation, certaines communes et/ou départements ont mis en place des serveurs vocaux qui se révèlent efficaces.

• **R25 L'information préventive de la population sur la conduite à tenir en cas d'événements doit constituer une préoccupation des préfetures.**

Commandement

PC

Concernant les postes de commandement, deux points positifs sont à noter : le positionnement du PC crue (PCO) à côté du PC pompiers a permis une meilleure synergie entre acteurs ; d'autre part, la répartition au sein du PC crue entre une partie « événement » et une partie « trafic » a donné satisfaction.

Il est également mentionné que la gestion du risque inondation peut se prolonger sur plusieurs jours, ce qui n'est pas ou peu joué lors d'exercices.

• **R26 Il est primordial que le COD (et/ou le PC crue) puisse être opérationnel dans le temps. Une procédure particulière doit être prévue en cas d'activation de longue durée.**

Actions de terrain

Évacuation

Lors d'inondations importantes comme celles du Var en 2010, l'engagement massif de moyens de sauvetage (terrestres, nautiques et aériens) a été décisif.

• **R27 Les moyens aériens doivent être demandés très rapidement pour réaliser des reconnaissances au plus vite. Les moyens propres aux départements sont en effet souvent limités.**

Il est conseillé de scinder les zones d'évacuation en secteurs. Dans certains exercices, l'apport des référents de quartier a été mis en exergue. Il faut cependant définir en amont et de façon précise leur rôle et les modalités de contact, et les associer aux réunions préparatoires pour favoriser leur implication.



L'évacuation des établissements de santé et des maisons de retraite reste délicate à réaliser.

Il est noté à plusieurs reprises la difficulté d'identifier les personnes vulnérables (du ressort du maire). Quant aux personnes qui ne veulent pas évacuer, elles doivent être recensées.

Enfin, la mission de « porte à porte » peut être confiée aux associatifs. Il est également important de la préparer en amont en réalisant des fiches réflexes précises et en répartissant les différents secteurs entre associations.

Dans le cadre de la coopération civilo-militaire, la mission de surveillance des zones évacuées peut être confiée aux militaires (mission « contrôle de zone »).

Le guide méthodologique sur les évacuations massives qui sera prochainement diffusé permettra de répondre concrètement à certaines de ces interrogations.

Divers

La prise en compte des élevages doit être étudiée en amont. L'approvisionnement et la distribution d'eau potable posent certaines difficultés d'ordre logistique, de même que l'enlèvement des ordures ménagères.



RETOURS D'EXPÉRIENCE D'EXERCICES PRÉSENTANT DES DÉMARCHES MÉTHODOLOGIQUES INTÉRESSANTES À SOULIGNER

Parmi les retours d'expérience d'exercices analysés, deux d'entre eux présentent une démarche méthodologique intéressante pour travailler sur la planification inondation.

L'exercice d'évacuation massive du Val d'Orléans suite à une crue de la Loire avait pour objectif de tester certains points ciblés de la planification existante. La réussite de cet exercice repose sur une forte mobilisation de tous les acteurs.

L'exercice «En Seine 2010» réalisé sur Paris procédait d'une autre démarche. Organisés en groupe de travail, les différents acteurs ont travaillé par étapes en analysant les interactions des conséquences d'une inondation pour en tirer des conclusions en terme de planification.

Exercice d'évacuation massive du Val d'Orléans en cas de crue majeure de la Loire du 25 au 29 octobre 2010

Afin de vérifier, avant validation, certains aspects du dispositif de crise proposé dans le projet de plan d'évacuation massive



de la population du val d'Orléans, un exercice a été organisé sur 5 jours par le préfet du Loiret. Il simulait une crue majeure de la Loire dans le Val d'Orléans faisant redouter la rupture des digues et nécessitant d'anticiper l'évacuation de la population (70 000 personnes).

Les objectifs étaient de tester :

- l'évacuation de la population lors d'un tel événement, son accueil dans les Zones de regroupement et d'orientation (ZRO) et la capacité des communes à héberger ensuite les familles, dont le ravitaillement a également été joué (communes, associations, entreprises du secteur) ;
- le balisage d'un des itinéraires de déviation proposés dans le projet de plan ;
- les demandes de renforts en moyens et matériels aux niveaux zonal et national ;
- la communication.

L'exercice a favorisé une meilleure connaissance du phénomène et un travail commun et réactif des acteurs de gestion de crise. Il a aussi permis de constater que le dispositif de planification pouvait être amélioré.

Ainsi, quatre groupes de travail ont été réactivés afin d'aboutir à un nouveau projet de plan qui s'appuie sur :

- **une communication plus formatée et préparée en amont ainsi qu'un site dédié à la gestion de crues de Loire** (pour permettre aux collectivités de disposer d'une information complète en temps réel et aux familles de s'enregistrer à la survenue de la crise pour, soit informer de leur départ, soit réserver un des hébergements prévus par leur commune d'origine) ;

- **un mode d'évacuation amélioré et un dispositif d'accueil des familles revu** : plusieurs communes souhaitent prendre en charge l'accueil et l'orientation des familles qui demandent à être hébergées. Un travail de recensement et de pré affectation des lieux d'hébergement a été entrepris. Quand les capacités d'une commune ne suffisent pas à accueillir hors zone inondable sa propre population, un accord est passé avec une commune d'accueil pré définie (convention type).

La ZRO sera toutefois maintenue pour accueillir les familles qui "échapperaient" au dispositif mis en place par leur commune d'origine et pour accueillir la population des communes qui optent plutôt pour le principe de la ZRO qui regroupe un certain nombre de services et héberge le PCO.

Une analyse juridique a été réalisée sur la responsabilité du Préfet et du maire en cas de refus d'évacuer, aboutissant à plusieurs recommandations.

- **un système de barriérage et de déviations évolutif**, qui limite l'engorgement de l'agglomération orléanaise afin de permettre les évacuations tardives qui ne manqueront pas d'avoir lieu ;

- **des données approfondies de l'état des réseaux en fonction des niveaux d'eau atteints et des conséquences de la crue** et sur les actions à mettre en œuvre pour pallier les conséquences, notamment sur la thématique de l'eau potable et des ordures ménagères.

Il est rappelé qu'un guide spécifique méthodologique sur les évacuations massives est en cours de finalisation et que d'autre part, le soutien aux populations, « dispositions générales ORSEC mode d'action », fait l'objet d'un guide spécifique (guide ORSEC départemental, tome G.2) et de la plaquette PCS « Organiser le soutien des populations. Mettre en place un Centre d'Accueil et de Regroupement ».

« En Seine 2010 » : un exercice méthodologique

L'exercice « En Seine 2010 » organisé par le Secrétariat Général de la Zone de Défense et de Sécurité de Paris les 22 et 23 mars 2010 était une réflexion commune visant une synergie des modalités opérationnelles, associant des acteurs privés et des institutionnels publics répartis en pôles socio-économiques. Cet exercice, qui s'est inscrit dans le cadre de la finalisation de la disposition spécifique ORSEC, a permis aux différents acteurs de s'approprier ce texte afin de l'ajuster à l'issue des conclusions des groupes de travail constitués.

« En Seine 2010 » visait à définir les priorités de rétablissement des secteurs d'activité en cas de crue de la Seine et à préciser le périmètre du Centre Opérationnel Zonal dans un environnement de communications dégradées.

Ces journées de travail ont permis d'évaluer les impacts d'une crue majeure sur l'organisation de la vie socio-économique en Ile-de-France. La dégradation progressive du fonctionnement quotidien des différents services et les étapes de leur rétablissement ont été abordés afin de proposer aux autorités des options possibles.

Concrètement, la quarantaine d'entités présentes a été répartie en quatre pôles. Trois de ces pôles représentaient les principales fonctions socio-économiques structurantes :

- pôle économie ;
- pôles secours-santé ;
- pôle transport - circulation.

Le pôle « renforcement », en support des trois premiers, proposait des appuis humains et matériels.

Au sein de chacun de ces pôles, des problématiques particulières ont été distinguées :

• pôle économie :

- secteur électricité ;
- secteur hydrocarbures ;
- secteur eau (production, distribution) ;
- secteur déchets (collecte, traitement).

• pôle secours - santé :

- secteur activités de secours ;
- secteur infrastructures de soins et établissements médico-sociaux.

• pôle transport-circulation :

- secteur transports en commun (guidés, non guidés) ;
- secteur circulation routière.



La démarche a consisté à décliner, pour chacun de ces secteurs, les impacts, les moyens alternatifs (ou continuité des activités) et le retour à la normale au travers de 4 scénarios de référence de montée des eaux : R 0.6 (60 % du débit de la crue de 1910) / R 0.8 (80 %) / R 1 (100 %) / R 1.15 (115 %).

Le pôle renforcement a été étudié au travers de ses vulnérabilités propres (établissements en zones inondables ou non), au travers de ses capacités mobilisables et modalités d'engagement (plan Neptune, capacité logistique de la zone, capacité des ÉSOL), et au travers de la mobilité des moyens.

Le RETEX de l'exercice « En Seine 2010 » a mis en exergue des thématiques importantes qu'il était nécessaire d'approfondir. Ainsi, une dizaine de groupes de travail ont été constitués dont notamment :

- **immeubles de Grande Hauteur : limiter les évacuations des résidents ;**
- **établissements de santé : limiter les évacuations et/ou définir les modalités d'évacuation et d'accueil ;**
- **établissements pénitentiaires : maintenir le fonctionnement ;**
- **approvisionnement pétrolier : maintien en mode dégradé ;**
- ...

LA MISSION D'APPUI OPÉRATIONNELLE : VERS UN MODÈLE DE GESTION ET SORTIE DE CRISE ?

La structure organisationnelle inédite mise en place en sous-préfecture de Draguignan pour faire face aux conséquences des inondations les 15 et 16 juin 2010 peut constituer un modèle de gestion et de sortie de crise.

L'organisation de crise a été structurée autour de deux pôles sous la direction de la sous-préfète de Draguignan :

- une Mission d'Appui Opérationnelle (MAO) chargée du recensement des besoins, de la coordination des forces, de l'écoute des maires et du soutien aux collectivités ;
- quatre équipes « chantier » interministérielles, chargées de l'aide aux populations (interventions sociales, logement), du soutien à l'activité économique, du soutien financier aux collectivités locales et à l'aménagement du territoire (équipement, infrastructures, PPRI, etc.), dont l'animation a été confiée à des hauts fonctionnaires de l'État dans le département.

Cette organisation a permis de répondre aux besoins des populations et des communes lors de trois phases distinctes :

- la phase « gestion de crise technique » qui intervient après la phase aiguë des secours immédiats. La MAO se décline dans cette phase au sein du COD avancé, en une composante état major, identifiant et hiérarchisant les difficultés, et une composante Terrain ;
- la phase « gestion de crise administrative » : la MAO apporte un soutien administratif aux collectivités, techniquement et financièrement submergées par les actions à entreprendre ;
- la phase « sortie de crise » : la MAO supervise le renforcement du système de prévision et de prévention contre le risque afin de minimiser les conséquences d'aléas futurs, et concourt à la relance de l'activité économique.

Présente dans la première phase sur le terrain aux côtés et à disposition des maires à travers ses officiers « projetés », la MAO a assuré le soutien aux populations, la prise en charge des travaux urgents, les expertises, le nettoyage et le déblaiement, et un relais essentiel pour l'information.

Une fois le COD désactivé, la MAO est restée en place pour appuyer les élus dans la gestion de la sortie de crise avec comme objectifs essentiels : l'aide à la population, la mise en œuvre des moyens nécessaires à la reconstruction d'un tissu économique durablement atteint, le soutien aux collectivités territoriales dans la reconstruction de leurs infrastructures, la sécurité des personnes et la salubrité publique.

Elle a enfin apporté un soutien administratif essentiel aux communes pour la constitution des dossiers de recours au fonds de solidarité nationale et au fonds de solidarité européenne. Elle a non seulement rappelé et expliqué aux élus les procédures administratives d'indemnisation, mais elle les a aussi soutenues au quotidien dans la constitution des dossiers.

- **R28 À l'instar de la MAO, la constitution d'une structure, pendant la phase active des opérations, ayant pour mission d'appuyer la sortie de crise pourrait être utilement anticipée. ■**



DES ÉLÉMENTS MÉTHODOLOGIQUES RELATIFS À L'ORGANISATION D'EXERCICES ET À LA RÉDACTION DES RETEX

LES RETOURS D'EXPÉRIENCE

La démarche de retour d'expérience24

Trame et niveaux du retour d'expérience24

Plan d'actions24

Le partage des retours d'expérience sur le module REX du portail ORSEC25

Enseignements issus des gestions de crise

et des exercices25

Dossiers d'exercice25

La saisie des retours d'expérience sur le portail ORSEC25

Processus départemental de validation25

ORGANISATION DES EXERCICES

Les types d'exercices26

La définition d'un exercice26

Les exercices annoncés ou inopinés26

La programmation des exercices27

Les objectifs27

La préparation d'un exercice27

Le scénario27

Les conventions d'exercice28

La sécurité, l'identification28

La réalisation d'un exercice29

La durée et le rythme de l'exercice29

L'animation pendant l'exercice29

La communication sur et dans l'exercice30

La gestion de la couverture réelle30

La gestion de la pression médiatique simulée30

• LES RETOURS D'EXPÉRIENCE

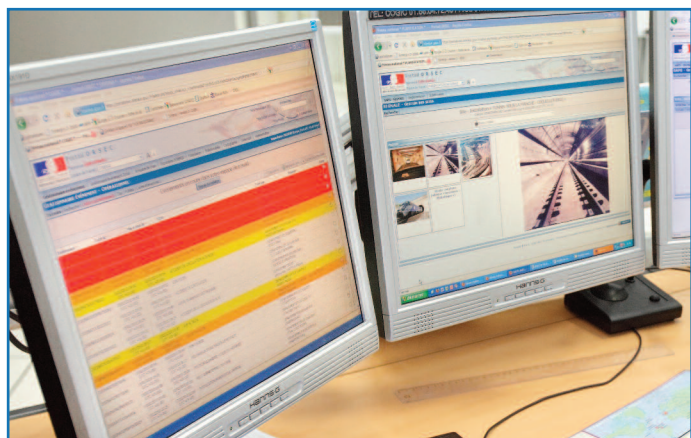
Il est particulièrement important de conduire une démarche de retour d'expérience suite à toute gestion d'un événement au cours de laquelle la cellule de crise zonale ou départementale est activée.

En effet, le portail est pour le moment assez peu alimenté en enseignements suite aux gestions de crise. Or, ces enseignements issus de situations réelles, sans les biais des exercices, sont fondamentaux.

LA DÉMARCHE DE RETOUR D'EXPÉRIENCE

Trame et niveaux du retour d'expérience

La trame de retour d'expérience figurant dans le Guide méthodologique «La conduite du retour d'expérience, éléments techniques et opérationnels» (disponible sur le portail ORSEC, rubrique REPERORSEC / retour d'expérience) doit être utilisée (instruction donnée dans la circulaire portant orientations triennales de la politique territoriale d'exercices du 19 mars 2013). Elle permet de mener une réflexion complète en retour d'expérience sur tous les aspects de gestion de crise (avant, pendant, après).



Le niveau d'analyse est défini en fonction du degré de nouveauté et de gravité de l'événement, rapporté au département. Le niveau 2 est le plus pertinent, il correspond à la majorité des situations de gestion de crise. Il permet d'apporter une appréciation qualitative sur les retours d'expérience et doit être ainsi renseigné lors de la saisie sur le portail.

Plan d'actions

L'aboutissement de la démarche est l'identification de bonnes pratiques et de dysfonctionnements en vue d'améliorer l'organisation.

Il est fondamental, lors de la réunion de finalisation du retour d'expérience, de formaliser les actions à entreprendre, de définir les responsabilités de chacun ainsi que les délais de réalisation et de faire ensuite des points réguliers sur cet échéancier. Les simples constats peuvent conduire à la reproduction des mêmes erreurs. Il est donc dommage d'analyser la situation sans en bénéficier par la suite.

LE PARTAGE DES RETOURS D'EXPÉRIENCE SUR LE MODULE REX DU PORTAIL ORSEC

Enseignements issus des gestions de crise et des exercices

Les retours d'expérience peuvent être « **publiés** » sur le module REX, c'est-à-dire accessibles à tous ceux qui y ont des droits en lecture. Ce partage de retours d'expérience significatifs, avec l'accord de leur signataire représente une aide pour les gestionnaires locaux.

Dossiers d'exercice

Les services préfectoraux sont incités à compléter leurs retours d'expérience par des pièces jointes sur le portail ORSEC, et à **insérer en particulier les documents de la préparation de l'exercice** : dossier d'exercice, chronogramme, fiches d'animation... et à en autoriser la publication dans le module. La préparation thématique d'exercices en sera ainsi facilitée.

LA SAISIE DES RETOURS D'EXPÉRIENCE SUR LE PORTAIL ORSEC

Des modes d'emploi sont disponibles sur le portail mais quelques points sont à rappeler.



Processus départemental de validation

Au niveau départemental, le processus de validation du retour d'expérience se fait à deux niveaux : initialement, un rédacteur rentre les données puis va les transmettre par le biais d'une demande de validation à une autorité locale, le valideur, qui les fera remonter formellement aux niveaux zonal et national.

Complétude

Afin de constituer une base de données accessible depuis un moteur de recherches, il est important que **toutes les rubriques soient correctement renseignées** lors de la saisie.

Les domaine, catégorie, type et sous-type de risques doivent notamment correspondre à la nomenclature du portail.

• ORGANISATION DES EXERCICES

La présente synthèse identifie, en matière de préparation et d'animation d'exercices, les principales difficultés mentionnées dans les retours d'expérience reçus au cours de l'année 2012. Elle a pour objectif de proposer des conseils dans le domaine du montage d'exercices.



LES TYPES D'EXERCICES

La définition d'un exercice

Selon le décret n°2005-1157 du 13 septembre 2005 relatif au plan ORSEC, « les exercices permettent de tester les dispositions générales et spécifiques du dispositif opérationnel et impliquent la participation périodique de la population. Chaque préfet de département, préfet de zone ou préfet maritime arrête un calendrier annuel ou pluriannuel d'exercices généraux ou partiels de mise en oeuvre du dispositif opérationnel ORSEC. »

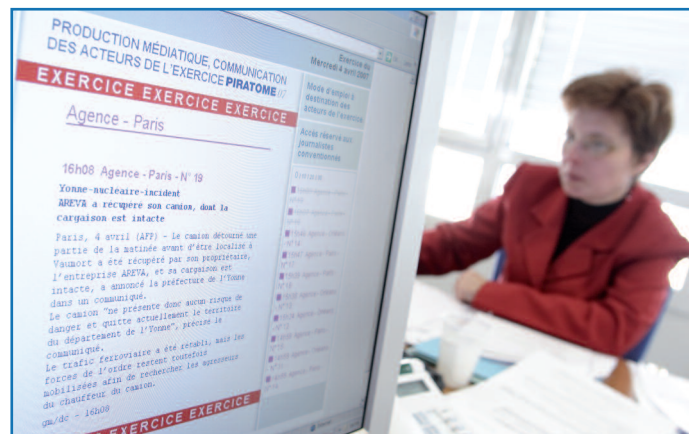
Un exercice peut ainsi ne porter que sur un des aspects de la gestion de crise. **Ces exercices partiels ne nécessitent pas toujours l'activation d'une cellule de crise préfectorale :** ils peuvent par exemple être uniquement des exercices terrain (mise en oeuvre des moyens de secours par le SDIS...). Néanmoins, l'implication de la préfecture doit y être marquée (organisation, définition des objectifs, retour d'expérience...).

Les exercices annoncés ou inopinés

Les retours d'expérience montrent qu'il est très difficile d'organiser des exercices totalement inopinés, surtout ceux qui impliquent la mise en place de moyens humains et matériels sur le terrain.

Aussi, seule la date peut être communiquée à tous les joueurs, tandis que le thème n'est connu que de la DIRANIM et n'est pas annoncé à l'avance.

L'exercice totalement inopiné peut avoir pour objectif de tester la phase d'alerte ainsi que l'activation des cellules de crise. A titre de rappel, il est préconisé dans la circulaire portant orientations de la politique d'exercices du 19 mars 2013 de tester l'activation, la montée en puissance et la résilience du centre opérationnel.



LA PROGRAMMATION DES EXERCICES

Plusieurs retours d'expérience indiquent que certains acteurs apprennent l'existence d'exercices après leur déroulement alors qu'ils auraient souhaité y participer ; d'autres y sont impliqués sans avoir été associés à la préparation.

La programmation locale des exercices doit être définie avec tous les acteurs identifiés de gestion de crise afin de connaître les besoins et contraintes de tous (problèmes

d'effectifs, de matériels...). Cette démarche d'adhésion favorisera le bon déroulement des exercices. Elle permet également au travers de l'organisation d'un seul exercice de décliner les objectifs intermédiaires en objectifs spécifiques pour de multiples partenaires de gestion de crise.

Pour tous les exercices soumis à des périodicités connues, elle doit être pluriannuelle.

LES OBJECTIFS

L'objectif général de l'exercice est décliné en plusieurs objectifs intermédiaires (trois généralement) lesquels sont décomposés par les services en objectifs spécifiques.

Un grand soin doit être apporté à la définition des objectifs. Ils doivent notamment être clairs et évaluables. Ils doivent également être limités à des aspects particuliers que l'on souhaite particulièrement cibler.

En effet, sur la base des objectifs, la grille d'évaluation sera construite et le retour d'expérience identifiera des bonnes pratiques et axes de progrès.

LA PRÉPARATION D'UN EXERCICE

Le scénario

Les retours d'expérience mentionnent parfois des **incohérences** dans le scénario, ou bien dans les réponses de l'équipe d'animation.

Un représentant de chaque entité amenée à jouer l'exercice devra contribuer à son montage. Il sera également nécessaire d'associer dès cette phase de préparation du scénario l'équipe d'animation, laquelle devra également être multisectorielle.

Des constats sont faits de manière assez fréquente dans les retours d'expérience : du fait de la **connaissance du scénario**, les acteurs peuvent anticiper les événements, voire les gérer sans coordination de la cellule de crise. Des difficultés peuvent également apparaître en cas d'adaptation du scénario en cours de jeu par la DIRANIM (par exemple changement de données météorologiques lors d'un exercice PPI non pris en compte par les acteurs, ceux-ci se basant sur le scénario initial).

Les personnes qui préparent l'exercice sont distinctes de celles qui le jouent. Il importe de conserver une certaine discrétion sur le scénario. A défaut, d'une part les objectifs ne peuvent être atteints, et, d'autre part, le jeu de l'exercice est faussé.

Les retours d'expérience d'acteurs de gestion de crise font parfois état du fait qu'ils auraient aimé davantage mettre en œuvre leurs compétences lors d'exercices. Le scénario doit permettre à tous les acteurs mobilisés pour l'exercice de jouer et de répondre à la problématique qui leur est propre, et non de se transformer en simples observateurs.

De même, le temps nécessaire pour apporter une réponse doit être pris en compte dans la durée de l'exercice (par exemple dans le jeu de la phase de post-crise, s'il s'agit d'un objectif de l'exercice, il faut éviter de décider de la fin de l'exercice tandis que les acteurs (DDFIP, DIRECCTE...) commencent à travailler.

Le scénario doit également être **réaliste** afin de ne pas engendrer d'incompréhensions nuisant au déroulé de la gestion de crise (par exemple le fait de ne pas avoir de victime suite à un événement).



Les conventions d'exercice

Les conventions d'exercice ne sont pas toujours connues des joueurs selon les éléments qui ressortent des retours d'expérience.

Il est très important de bien intégrer les conventions au dossier d'exercice. Elles devront être explicites (météo réelle / fictive : ..., temps réel / compressé, appels simulés ou réels vers les astreintes...).

Il conviendra de les préciser systématiquement avant le jeu, lors du briefing.

La sécurité, l'identification

Des équipements spécifiques doivent être prévus par les personnes qui préparent l'exercice. En effet, selon les retours d'expérience, certains joueurs mobilisés sur le terrain ne peuvent pas intervenir faute d'équipements.

Des problèmes de transmission d'informations et d'actions sont également relevés du fait de la méconnaissance des **fonctions des personnes présentes sur le site de l'exercice** (Joueurs/ observateurs ? Rôle ?). Ce sont ceux qui permettent d'une part de garantir la sécurité des participants (équipements de protection individuelle, gilets de sauvetage, matériels de transmissions en atmosphères explosives...) et d'autre part de les identifier (chasubles, brassards) par leurs fonctions (autorités, services joueurs identifiés, observateurs).



LA RÉALISATION D'UN EXERCICE

La durée et le rythme de l'exercice

Les retours d'expérience font état d'une préférence de jeu en temps réel et non en temps compressé, lequel ne permet pas toujours d'exploiter tous les injects et peut entraîner des incompréhensions. En cas de jeu en temps compressé, l'équipe d'animation devra porter une attention particulière **au rythme des réactions attendues** des joueurs.

De même, il est relevé qu'un exercice sur un temps limité ne permet pas toujours d'atteindre les objectifs fixés, de traiter certaines problématiques ou de terminer des chantiers terrain engagés. Il peut être envisagé d'organiser plusieurs exercices sur un même thème simulant toutes les phases de gestion de crise avec pour chacun des objectifs ciblés.

L'animation pendant l'exercice

Les retours d'expérience déplorent pour certains un décalage entre le jeu et l'animation (dans le temps, le rythme, les réponses apportées).

Les animateurs devront préalablement à l'exercice avoir pris connaissance du scénario dans sa globalité. **Le directeur de l'animation** doit, avant le début de l'exercice, faire un briefing visant à expliquer le fonctionnement de la cellule.

La cellule animation doit être isolée du jeu de l'exercice. Elle est conduite par un directeur de l'animation chargé notamment d'adapter le scénario en lien avec les réactions du jeu de l'exercice, de corriger les incohérences, de veiller au rythme... Pour cela, il est important de disposer d'un retour sur la situation en salle de crise. Différents moyens existent dont le suivi des outils utilisés, ou bien l'utilisation d'observateurs chargés d'alerter l'animation sur un rythme trop soutenu, sur des incompréhensions...) ou encore la tenue d'une « main courante » par l'équipe d'animation.

Afin de ne pas occasionner de confusions avec un événement réel, tous les messages doivent comporter la mention **EXERCICE EXERCICE EXERCICE**.

La fin de l'exercice est décidée et annoncée par le directeur de l'exercice. Comme pour le début d'exercice, elle doit être signifiée à tous (certains, non informés, continuent de jouer sans obtenir de réactions de leurs partenaires...).

La remontée d'informations pendant l'exercice

Au titre de la remontée d'informations, tout exercice doit systématiquement faire l'objet de l'ouverture d'un événement **SYNERGI** comportant la mention EXERCICE ainsi que le titre de l'exercice. En effet, cette pratique est trop peu répandue.

Les figurants de l'exercice

Il est relevé que la qualité de jeu des **figurants** contribue beaucoup au réalisme de l'exercice sur la partie secours à victimes notamment.

Leur rôle doit leur être expliqué : les plastrons peuvent être préparés par les opérationnels (SAMU, SDIS...) et les encadrants des écoles.

L'observation de l'exercice

Les observateurs doivent être clairement **identifiés** comme tels afin de ne pas créer de doute chez les joueurs. De même, ils ne doivent pas être trop nombreux (et empêcher le jeu sur le terrain comme cela est parfois déploré).

Si un cheminement particulier est mis en place pour les observateurs, il convient de le matérialiser de telle sorte qu'il ne puisse être confondu avec le périmètre de sécurité.

LA COMMUNICATION SUR ET DANS L'EXERCICE

Le principal enseignement des retours d'expérience est que la communication sur l'exercice doit être bien distinguée de la communication dans l'exercice.

La gestion de la couverture médiatique réelle

Plusieurs préfectures se sont trouvées confrontées à la révélation du scénario détaillé avant le jeu de l'exercice.

La couverture médiatique de l'exercice comporte des limites : la presse ne doit pas donner trop d'informations préalablement à l'exercice, même si elle fait pression pour disposer d'éléments (thème, lieu...).



Néanmoins, une communication sur l'exercice a des effets positifs, notamment parce qu'elle permet la sensibilisation du public sur un thème particulier. Dans le prolongement d'un exercice, des préfectures en profitent pour organiser des journées d'information, pour distribuer à la population et aux médias des plaquettes comportant des éléments de réglementation, une information sur l'importance de réaliser des exercices.

La gestion de la pression médiatique simulée

Différents retours d'expérience constatent que l'objectif de tester la pression médiatique n'est pas toujours atteint du fait que la presse attendait davantage de pouvoir informer sur l'exercice.

Le rôle des journalistes appelés à jouer la pression médiatique simulée doit leur être clairement précisé par le directeur de l'animation, de manière à ce qu'ils répondent à cette attente et qu'ils ne se limitent pas à la réalisation d'un reportage/article sur l'exercice. ■





L'ANALYSE ET LA PROGRAMMATION DES EXERCICES 2013

Introduction32

Nombre d'exercices programmés
de 2011 à 201332

Nombre d'exercices programmés
par les zones33

Nombre d'exercices programmés
par les départements33

Nombre de départements organisant des exercices
avec COD et/ou PCO34

Nombre d'exercices programmés
par les départements comparatif
entre 2012 et 201334

Les exercices par catégories de risque35

Le risque technologique35

Les réseaux36

Le risque naturel36

Menace terroriste36

Le risque sanitaire37

Le niveau d'organisation des exercices
généraux ou partiels, cadre/terrain,
avec activation du COD et du PCO37

Le niveau territorial d'organisation37

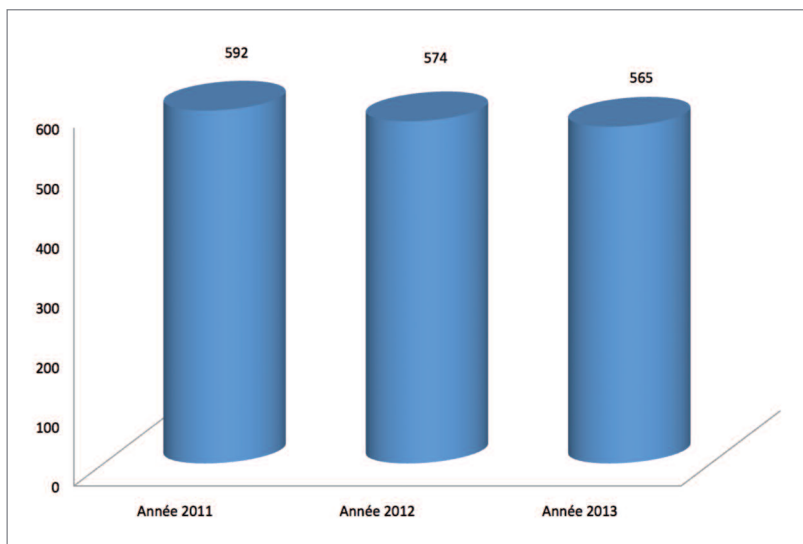
INTRODUCTION

Dans l'espace REX du portail ORSEC, l'enregistrement des exercices programmés en 2013 s'est effectué avec le concours des responsables exercices des zones de défense et de sécurité. Leur implication a permis d'obtenir tous les tableaux en très peu de temps.

565 exercices ont été initialement programmés pour l'année 2013 tandis que 576 l'étaient pour 2012.

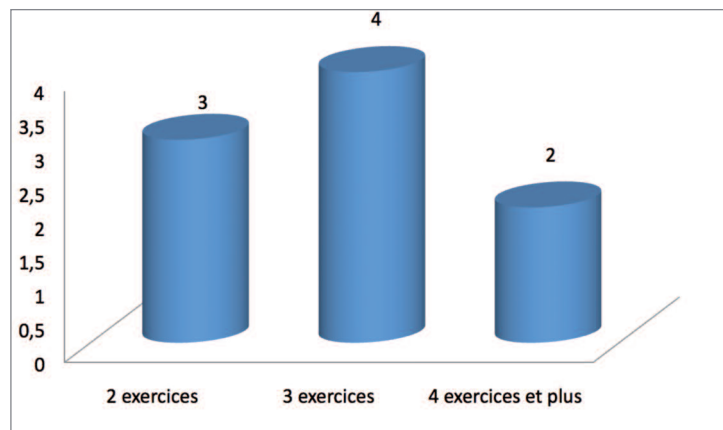
L'objectif dès 2013 est d'organiser, avec activation des cellules de gestion de crise, 2 exercices par an pour les zones et 4 dans les départements. Les zones ainsi que 61 départements atteignent cette cible.

NOMBRE D'EXERCICES PROGRAMMÉS DE 2011 À 2013



NOMBRE D'EXERCICES PROGRAMMÉS PAR LES ZONES

Toutes les zones répondent aux prescriptions de la circulaire portant orientations de la politique d'exercices pour 2013-2015 en réalisant au moins deux exercices par an.

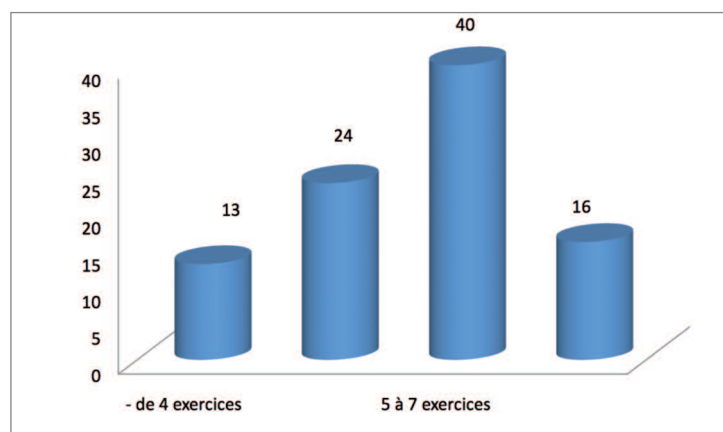


NOMBRE D'EXERCICES PROGRAMMÉS PAR LES DÉPARTEMENTS

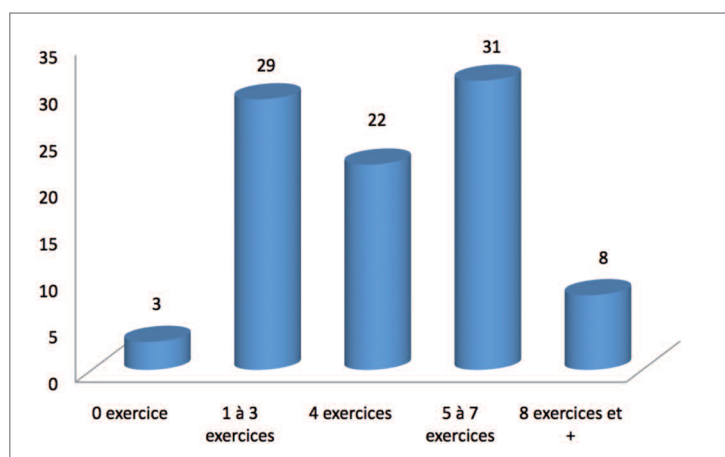
La très grande majorité des préfetures organise au moins quatre exercices par an.

Seuls 13 départements ont prévu moins de quatre exercices annuels.

56 départements joueront plus de 5 exercices en 2013.



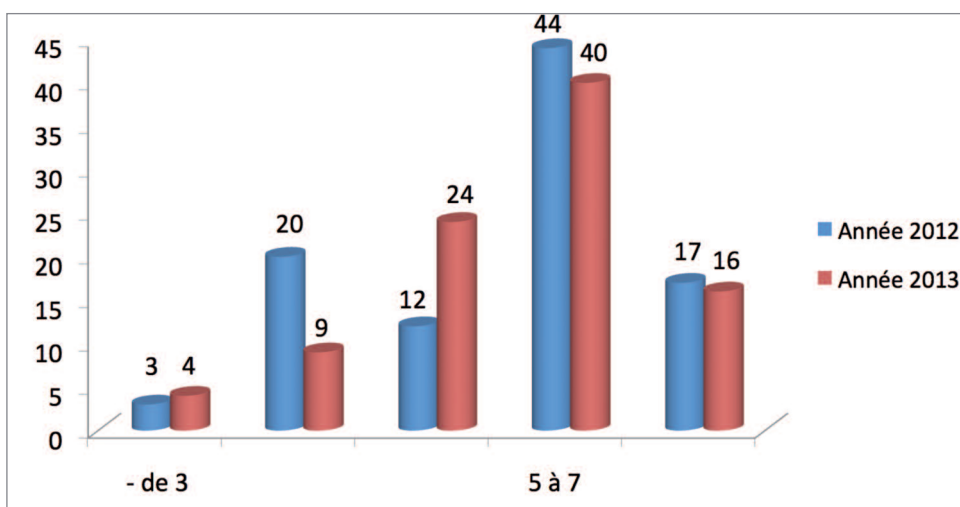
NOMBRE DE DÉPARTEMENTS ORGANISANT DES EXERCICES AVEC COD ET/OU PCO



61 préfetures organisent au moins quatre exercices par an avec activation de COD et/ou PCO, conformément à l'objectif fixé par la circulaire.

3 départements n'activeront néanmoins pas de cellule de crise pour les exercices joués en 2013.

NOMBRE D'EXERCICES PROGRAMMÉS PAR LES DÉPARTEMENTS COMPARATIF ENTRE 2012 ET 2013

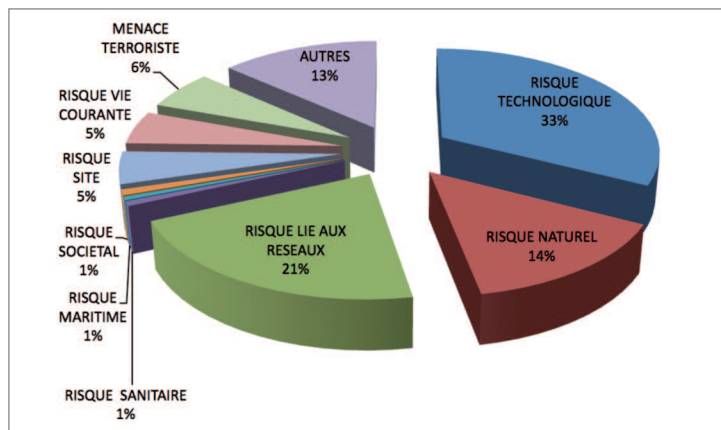


LES EXERCICES PAR CATEGORIES DE RISQUE

Les exercices se répartissent en catégories selon la nomenclature de la DGSCGC. On peut noter :

- La forte proportion d'exercices liés au risque technologique, devant ceux liés aux réseaux ;
- La troisième position des exercices liés au risque naturel.

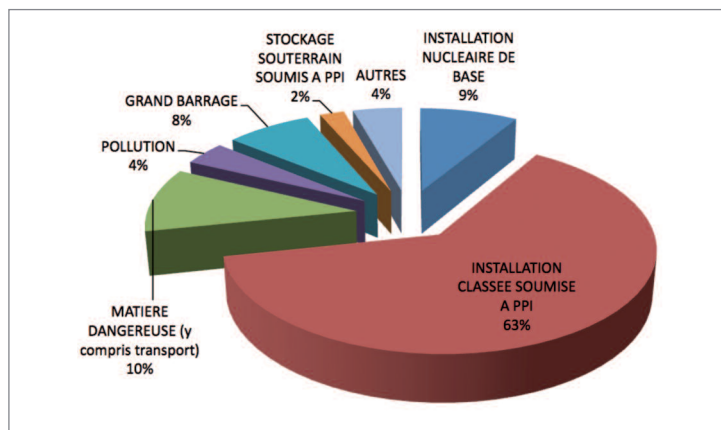
CATÉGORIE DE RISQUE			Nombre d'exercices
RISQUE TECHNOLOGIQUE			184
RISQUE LIE AUX RESEAUX			120
RISQUE NATUREL			82
MENACE TERRORISTE			34
RISQUE SOCIÉTAL			5
RISQUE SANITAIRE			4
RISQUE MARITIME			3
AUTRES	VIE COURANTE	29	133
	PROTECTION DES PERSONNES	42	
	SITE	28	
	Commandement Alerte Com Acteurs	34	



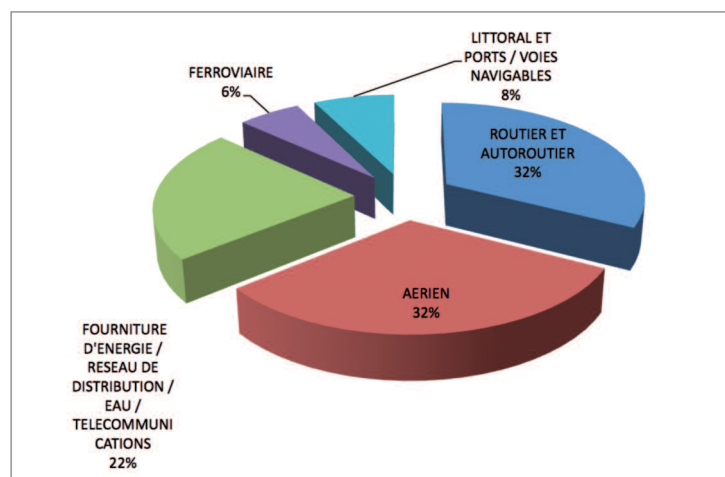
LE RISQUE TECHNOLOGIQUE

Au sein des exercices portant sur le risque technologique, les installations classées soumises à PPI représentent 63% de la programmation en 2013. Leur nombre important et les obligations réglementaires sur la périodicité des exercices justifient ces chiffres.

RISQUE TECHNOLOGIQUE	Nombre d'exercices
INSTALLATION CLASSÉE SOUMISE A PPI	116
MATIÈRE DANGEREUSE (y compris transport)	19
INSTALLATION NUCLÉAIRE DE BASE	16
GRAND BARRAGE	14
POLLUTION	7
STOCKAGE SOUTERRAIN SOUMIS A PPI	4
AUTRES	8
TOTAL	184



LES RÉSEAUX

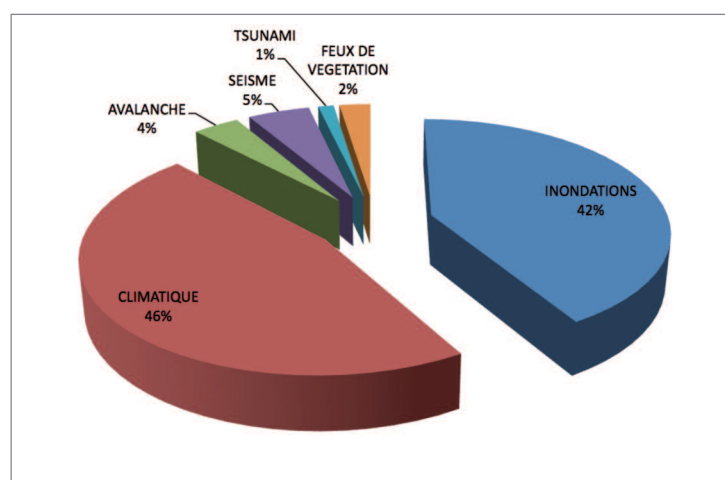


Les exercices portant sur les risques liés aux réseaux se divisent en deux grandes familles :

- la problématique des transports (routier/autoroutier, aérien, ferroviaire, maritime) ;
- les réseaux de distribution d'énergie, d'eau, de télécommunications.

RISQUE LIÉ AUX RÉSEAUX	Nombre d'exercices
ROUTIER ET AUTOROUTIER	39
AÉRIEN	38
FOURNITURE D'ÉNERGIE / RÉSEAU DE DISTRIBUTION / EAU / TÉLÉCOMMUNICATIONS	27
FERROVIAIRE	7
LITTORAL ET PORTS / VOIES NAVIGABLES	9
TOTAL	120

LE RISQUE NATUREL



Les exercices portant sur le risque naturel sont pour la plupart liés aux risques climatique et d'inondation .

RISQUE NATUREL	Nombre d'exercices
CLIMATIQUE	38
INONDATIONS	34
SÉISME	4
AVALANCHE	3
FEUX DE VÉGÉTATION	2
TSUNAMI	1
TOTAL	82

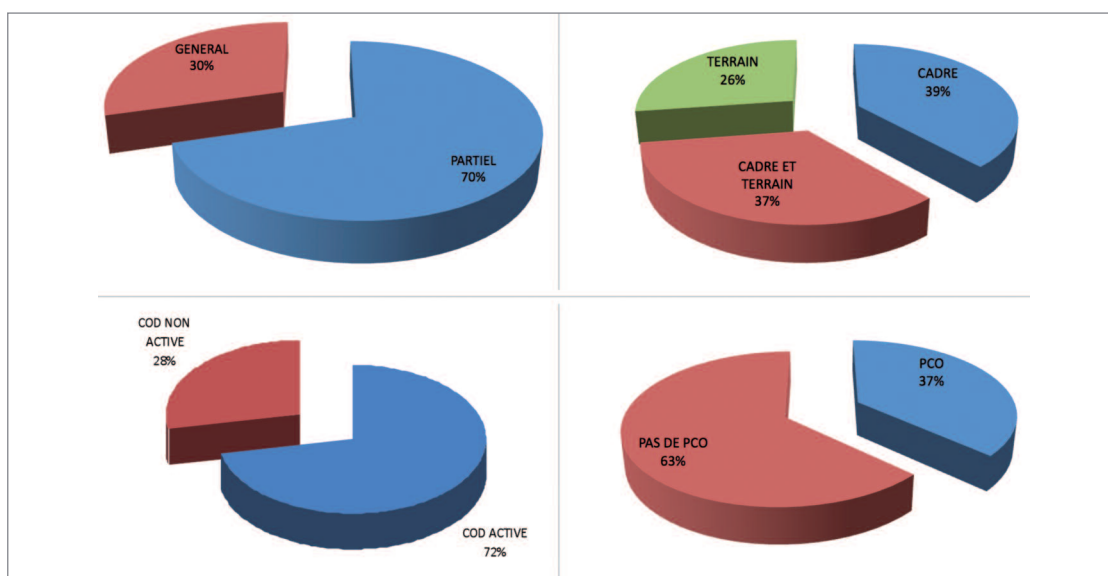
LA MENACE TERRORISTE

Le scénario de 34 exercices simule une menace terroriste.

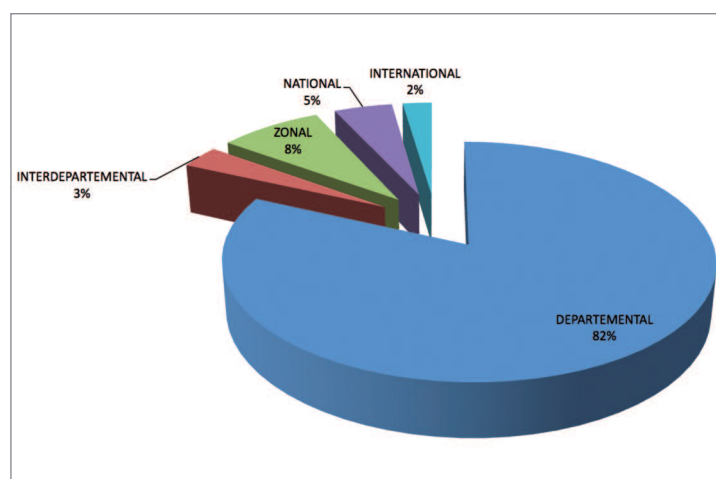
LE RISQUE SANITAIRE

RISQUE SANITAIRE	Nombre d'exercices
ÉPIDÉMIE	1
ÉPIZOOTIE	2
PANDÉMIE	1
TOTAL	4

LE NIVEAU D'ORGANISATION DES EXERCICES GÉNÉRAUX OU PARTIELS, CADRE/TERRAIN, AVEC ACTIVATION DU COD ET DU PCO



LE NIVEAU TERRITORIAL D'ORGANISATION



retours
RETEX
d'expérience

synthèse
2013

point de situation
recommandations
ORSEC

réseau INPT

bilan quantitatif
gestion

PCS
SIG

espace collaboratif

cartographie collaborative
préconisations

liste hiérarchisée

ANNEXES

ANNEXE 1

Point de situation 2012

de la mise à jour des PCS40

Bilan quantitatif40

ANNEXE 2

Gestion de nombreuses victimes41

ANNEXE 3

Le réseau INPT42

ANNEXE 4

l'espace collaboratif43

ANNEXE 5

Le SIG44

Déploiement et mise à disposition d'une application

cartographique collaborative44

ANNEXE 6

RAPPEL : L'essentiel de l'ORSEC départemental

en 5 points45

Comment le dispositif ORSEC s'active t il ?45

Quels sont les moyens de l'ORSEC ?45

Comment s'organise la coordination
d'ensemble et la direction du préfet ?45

Comment l'ORSEC fait face à tout type
de situation ?45

Comment l'ORSEC fait face à des risques
identifiés ?45

Liste de recommandations par ordre d'apparition

dans le texte46

Recommandations d'ordre général46

Recommandations relatives aux retours
d'expérience «inondation»47

Liste hiérarchisée des recommandations48

Recommandations de niveau 148

Recommandations de niveau 249

Préconisations en matière d'organisation d'exercices

et de rédaction des retours d'expérience51

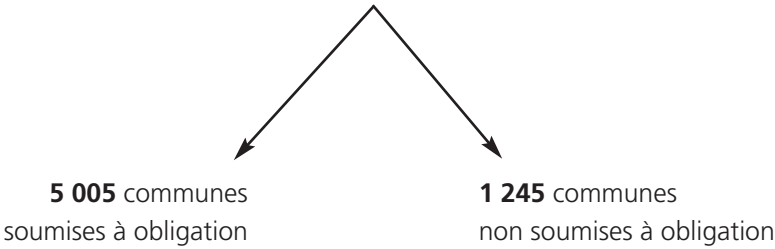
• ANNEXE 1

POINT DE SITUATION 2012 DE LA MISE À JOUR DES PCS

Bilan quantitatif

Une augmentation constante du nombre de PCS réalisés

2008	1 200
2009	1 475
2010	3 511
2011	6 250



Bilan quantitatif

Statistiques nationales

- Communes soumises à obligation de réaliser un PCS : **10 944** communes
- Communes **soumises à obligation** ayant réalisé un PCS : **5 005** communes, (+ 26 % /2011),
taux de réalisation : **45,7 %**
- Communes **non soumises à obligation** de réaliser un PCS : **1 245** communes
- Nombre de PCS réalisés toutes communes confondues : **6 250 PCS**

Bilan quantitatif

Valeur cible 2012 : 45 % (IM 212)

- Inférieur à 10 % : **3 départements**
- Entre 11 et 44 % : **43 départements**

• ANNEXE 2

GESTION DE NOMBREUSES VICTIMES

La circulaire n° 89-21 du 19 décembre 1989 relative aux contenu et modalités d'élaboration des plans destinés à porter secours à de nombreuses victimes dénommés « plans rouge » définit de façon précise la répartition des missions entre acteurs.

La gestion des victimes dans le cadre du mode d'action nombreuses victimes (NOVI) fait souvent l'objet de difficultés, en particulier dans le décompte des différentes catégories de victimes. Les données fournies par les acteurs sont souvent divergentes. Un rappel de la circulaire permet de préciser ces points délicats :

- « le directeur départemental des services d'incendie et de secours ou son représentant assure l'organisation des secours et exerce la responsabilité de la coordination et de la mise en œuvre de ces moyens de secours. » ;
- « le directeur des secours médicaux est placé sous l'autorité du COS pour toutes les décisions n'ayant pas un caractère médical. » ;
- « un premier bilan est transmis au commandant des opérations de secours qui en informe sans délai le centre de réception du SAMU et le CODIS. » ;
- « le recensement des victimes décédées est réalisé sous le contrôle des services des autorités judiciaires qui procèdent aux formalités d'identification et d'état civil nécessaire. Il est porté à la connaissance du responsable général des secours ainsi que du DSM. » ;
- « les informations sur la destination des victimes sont portées immédiatement à la connaissance du responsable général des secours. » ;

- le COD « collecte auprès du responsable général des secours et du DSM l'ensemble des données relatives :

- aux lieu, circonstances ;
- au bilan ;
- à l'établissement d'accueil ;
- à l'identité présumée des victimes.

Dans le cadre du déclenchement du mode d'action NOVI, le Commandant des Opérations de Secours, qui coordonne les opérations, centralise les données. Pour le COD, il constitue le point d'entrée des renseignements sur les victimes et le point de référence en cas de litige sur les données.

Compte tenu des remontées de retours d'expérience sur ce point, des objectifs spécifiques à ce domaine pourraient être retenus lors d'exercices « cadre et terrain ».

À titre de rappel, vous trouverez dans le portail ORSEC, onglet « REPERORSEC », un certain nombre de textes relatifs à la prise en compte des victimes ou personnes impliquées lors d'événements :

- le guide méthodologique relatif à la prise en charge des victimes d'accidents collectifs (Ministère de la justice décembre 2004). Ce guide évoque notamment :
 - les liens préfet/procureur ;
 - l'information aux familles et aux victimes ;
 - les aides de post crise aux victimes.
- l'instruction interministérielle relative à la prise en charge des victimes d'acte de terrorisme n° 860/SGDSN du 6 octobre 2008 qui traite des modalités spécifiques à prendre pour les victimes de ce type d'événement tant sur le territoire national qu'à l'étranger.

- le guide ORSEC départemental mode d'action « soutien des populations » de septembre 2009 qui décrit en particulier les modalités d'organisation des centres d'accueil.
- le guide de la gestion des décès massifs procédures communes et particulières, pandémie grippale.

Un travail de synthèse sur la prise en compte des victimes étrangères sera prochainement engagé par la section « exercices / retour d'expérience » de la DGSCGC.

• ANNEXE 3

LE RÉSEAU INPT

L'infrastructure nationale partageable des transmissions (INPT) constitue un système de télécommunication de sécurité de portée nationale, mis en œuvre, exploité et maintenu en condition opérationnelle par le ministère de l'intérieur. L'INPT supporte l'ensemble des applications opérationnelles qui constituent le réseau numérique national ANTARES dédié aux communications opérationnelles des acteurs de secours.

L'intérêt du réseau INPT, outre le fait qu'il soit sécurisé, est qu'il offre la possibilité d'intercommunication entre services (ANTARES, ACROPOL) :

- l'application de coordination « tous services » (conférence d'interopérabilité) répond à un besoin permanent de coordination de niveau départemental entre des centres opérationnels départementaux de tous les services utilisateurs et les moyens opérationnels de ce service.

- l'application de communication « autorité » répond à un besoin permanent ou temporaire de coordination de niveau départemental, entre les autorités préfectorales et les autorités de services opérationnels autorisés.

Ces applications de coordination sont établies à la demande du préfet.

Les comités de pilotages aux niveaux zonal et départemental permettent de définir les règles d'emploi et de mise en œuvre du réseau INPT et peuvent s'appuyer sur le Règlement relatif à l'Ordre de Base National des Systèmes de Communication de la Sécurité Civile (O.B.N.S.I.C).

• ANNEXE 4

L'ESPACE COLLABORATIF

Mise à disposition d'espaces collaboratifs de gestion de crise sur le portail ORSEC

À titre expérimental, la DGSCGC met à la disposition des préfectures ainsi que des zones de défense et de sécurité, de nouveaux outils collaboratifs de gestion de crise. Ces outils s'inspirent des fonctionnalités de SYNERGI et sont adossés au portail ORSEC.

Il est en effet nécessaire pour les préfectures de disposer d'un outil collaboratif transversal qui réponde à leurs besoins de gestion de crise, au regard de l'hétérogénéité des mains courantes développées localement.

À l'instar de l'application mise en place pour un travail en inter-services (police, SDIS, gendarmerie nationale, sécurité civile...) lors du G8 et du G20, les départements (COD) et les zones (COZ) pourront échanger avec leurs propres partenaires en situation de crise ou pour gérer un événement particulier. Par ailleurs les zones et les départements pourront échanger au sein d'un espace zonal commun. Enfin, cette expérimentation permettra de préciser en situation de crise, le type d'information et les modalités de remontée de celle-ci, du niveau départemental vers les échelons supérieurs.

Ces espaces pourront être utilisés pour gérer les crises éventuellement potentielles ou autres événements significatifs, en COD ou COZ.

Ils permettront :

- d'alimenter une main-courante avec des informations-métiers de chaque entité, utiles au préfet, en fonction de ses directives et du périmètre des acteurs retenus ;
- de travailler en temps réel, y compris à distance, (le portail étant accessible de n'importe quel point du territoire) ;
- de répondre au besoin de remontée d'informations vers les échelons supérieurs.

Le terme de cette expérimentation est fixé à la rentrée de septembre de manière à procéder à l'élaboration d'un nouveau cahier des charges pour le portail ORSEC et affiner la doctrine d'emploi afférente. Un groupe utilisateurs composé de zones et départements a été constitué à cet effet.

Des travaux seront également conduits pour la mise en œuvre d'une application pour la gestion d'une cellule d'information du public.

• ANNEXE 5

LE SIG

Déploiement et mise à disposition d'une application cartographique collaborative

La DGSCGC met en œuvre depuis plusieurs années un Système d'Information Géographique (SIG) au sein de son Centre Opérationnel de Gestion Interministérielle des Crises, dont l'objet est d'appuyer et d'informer les autorités en situation de crise. La capitalisation de l'expérience acquise permet aujourd'hui de mettre à disposition des échelons territoriaux le produit de ces travaux cartographiques pouvant servir d'outil d'aide à la décision et d'analyse.

Dans l'élaboration de ce système, une collecte systématique des données constituant les référentiels cartographiques et métiers (population, infrastructures, aléas, etc.) est réalisée et sera maintenue dans le temps par la DGSCGC. En outre, des informations événementielles peuvent être créées et/ou intégrées au sein du système (observations satellitaires, modélisations, analyse d'impact etc.) et mises à profit des zones et des préfectures.

Ce déploiement qui sera effectué en deux phases s'inscrit dans une démarche globale visant à doter les services (EMIZDS/COZ, SIDPC/COD) d'outils de gestion de crise.

Une première version de l'outil collaboratif comprenant les informations des référentiels est désormais opérationnelle et directement exploitable pour les besoins de gestion de crise à partir de l'adresse :

<http://sig.dsc.mi/synapses>

accessible sur l'intranet du Ministère de l'Intérieur. Des comptes d'authentifications fonctionnels seront fournis aux services par le chef de la cellule SIG de la DGSCGC (administrateur national).

La deuxième phase évolutive du projet permettra de s'adapter et de répondre aux besoins spécifiques exprimés par les différents utilisateurs. Il s'agira notamment de définir les paramètres et les informations utiles et pertinentes que les COD et les COZ pourront créer en fonction de la nature des événements. Des priorités devront être définies pour permettre la programmation de l'intégration des modèles de données dans le plan de charge de la cellule SIG de la DGSCGC. Il sera également nécessaire de préciser les règles de partage de ces informations entre les différents échelons de gestion de crise.

Le chef de la cellule SIG du COGIC, Monsieur Pierre CHASTANET est responsable du développement et de la mise en œuvre de ce projet :

pierre.chastanet@interieur.gouv.fr

• ANNEXE 6

RAPPEL : L'ESSENTIEL DE L'ORSEC DÉPARTEMENTAL EN 5 POINTS

La formalisation du dispositif ORSEC départemental s'appuie sur la réponse aux cinq thèmes suivants. Ils constituent les clefs de l'organisation départementale de gestion des événements qui :

- impactent la population (accidents, sinistres, catastrophes,...) ;
- dépassent le niveau de réponse courant des acteurs (du secours, de la sécurité, de la sauvegarde...des populations).

Comment le dispositif ORSEC s'active t il ?

Avec des procédures de veille (météo, crue, risque industriel,...), d'alerte en provenance des acteurs (notamment les services opérationnels) et d'activation du réseau des acteurs ORSEC

Outils nécessaires : fiches procédures préfecture, fiches procédures acteurs, annuaire ORSEC. L'annuaire ORSEC appartient aux dispositions générales ORSEC.

Quels sont les moyens de l'ORSEC ?

Ce sont ceux des acteurs de l'ORSEC (qui fait quoi ? qui détient quoi?) constitués en réseau sous la coordination du préfet. Ces moyens sont recensés en savoir-faire et en capacités

Outils nécessaires : annuaire ORSEC « capacitaire » élargi notamment aux bases de données entretenues par les acteurs et exploitées par eux. Ce recensement des capacités et savoir faire appartient aux dispositions générales ORSEC.

Comment s'organisent la coordination d'ensemble et la direction du préfet ?

Le préfet -directeur des opérations de secours- dirige l'ensemble des acteurs (publics et privés) et coordonne

l'ensemble des opérations. Il demande des effets à obtenir aux acteurs.

Outils nécessaires : organisation du COD/PCO (méthodes et techniques), identification de la chaîne de commandement ou de liaison de chaque acteur. Cette organisation appartient aux dispositions générales ORSEC.

Comment l'ORSEC fait face à tout type de situation ?

En traitant des conséquences des événements à l'aide d'outils génériques multi situations ou par des outils qui permettent d'obtenir des effets. Il convient également de disposer de la connaissance globale des enjeux et vulnérabilités du département.

Outils nécessaires : procédures types : alerte, information, communication... et modes d'action : secours à nombreuses victimes, soutien des populations, ... Ces modes d'action et procédures appartiennent aux dispositions générales ORSEC.

Comment l'ORSEC fait face à des risques identifiés ?

En complétant les outils génériques de l'ORSEC par des procédures particulières s'appuyant sur des scénarios de risques.

Outils nécessaires : dispositions spécifiques ORSEC s'appuyant sur une cartographie opérationnelle du risque et des bases de données utilisables en opération .

L'approche par risque n'est pas l'élément fondateur du dispositif opérationnel ORSEC. L'approche générique des dispositions générales ORSEC permet de répondre -au mieux- à toute situation y compris aux situations imprévisibles.

LISTE DE RECOMMANDATIONS PAR ORDRE D'APPARITION DANS LE TEXTE

Recommandations d'ordre général

• **R1** Les documents de planification doivent rester pratiques, concrets et simples d'utilisation. Les dispositions spécifiques ORSEC PPI en particulier doivent encore faire l'objet d'attention pour les rendre plus lisibles afin d'y retrouver rapidement les informations importantes. Il s'agit en particulier :

- du scénario majorant sur lequel est bâti le PPI, ainsi que le(s) périmètre(s) de sécurité qui y est (sont) associé(s) ;
- des enjeux inhérents au scénario (notamment le nombre de personnes impliquées, le type de risque encouru et les actions à entreprendre en conséquence - mesures d'évacuation / de mise à l'abri).

• **R2** Il est essentiel de s'assurer, dans le cadre de la planification, que les services impliqués dans une action d'évacuation soient parfaitement coordonnés et d'autre part, qu'ils aient concrètement décliné eux-mêmes les actions à mener (adaptation des moyens humains et matériels, organisation géographique de l'évacuation, connaissance des lieux de regroupement...).

• **R3** Il importe que les préfets sensibilisent et incitent les maires à la rédaction de leur PCS, pour des raisons d'efficacité et de cohérence de gestion de crise.

• **R4** Un contrôle régulier (semestriel) des modalités d'alerte définies dans le cadre des dispositions générales ORSEC est préconisé. Il peut simplement se traduire par la vérification concrète des listings téléphoniques, informatiques ou autres. Chaque exercice doit être l'occasion de tester, au moins partiellement, la chaîne d'alerte. Il est même conseillé de réaliser un exercice spécifique à ce domaine.

• **R5** Certaines crises peuvent influencer sur l'organisation des services publics. Les préfectures doivent s'assurer de la continuité des services publics et de leur capacité à se réorganiser au travers notamment des plans de continuité d'activité (à tester lors d'exercices).

• **R6** Dès la connaissance d'une situation particulière ou d'un événement, une posture de veille ou de pré activation de

cellule de crise permettant de collecter des informations et d'analyser les signaux faibles le plus en amont possible est nécessaire.

• **R7** Lors de gestion de crise, il est souhaitable, dans la mesure du possible, de dédier une personne voire une équipe pluri acteurs et pluridisciplinaire à l'analyse des enjeux.

• **R8** La formalisation de l'activation du COD revêt un caractère fondamental pour l'ensemble des partenaires afin de savoir dans quel environnement ils évoluent.

Dans ce cadre, et à titre d'exemple, lorsque le préfet assume la fonction de DOS, il est nécessaire que cette décision fasse l'objet d'un écrit et que le maire en soit informé. Ces éléments doivent apparaître dans SYNERGI, outil de remontée d'informations.

• **R9** La DGSCGC a acté le déploiement du SIG utilisé à l'échelon national par le COGIC, au profit des préfectures. Cet outil d'emploi relativement simple, sera sans nul doute d'une grande utilité pour les gestionnaires de crise qui ne disposent pas encore de moyens cartographiques (Cf. annexe n° 5).

• **R10** L'exploitation des dossiers de planification lors de gestions de crise doit devenir un acte réflexe.

• **R11** Tout comme pour le COD, mais en fonction de son environnement, le PCO doit disposer d'un minimum d'outils : moyens de communications (téléphones, fax, outils informatiques, accès INTERNET, INPT...), moyens de gestion de crise (cartographie, documents de planification...).

• **R12** Des exercices doivent intégrer dans le scénario des incidents de rupture des communications électroniques et obliger l'emploi de l'INPT.

• **R13** Un inventaire des moyens de communication satellitaires au niveau du département est à établir. Une incitation à l'achat de cet outil de communication est préconisée, notamment envers les maires.

• **R14** Il importe de consolider la participation de l'ADRASSEC lors des exercices.

• **R15** En ce qui concerne les moyens INPT et satellitaires, il est nécessaire de vérifier régulièrement leur fonctionnement et de mettre en place une procédure de formation pour les personnes amenées à les utiliser.

• **R16** Conformément au guide d'aménagement des centres opérationnels des préfectures (juillet 2002 – sur le portail ORSEC / REPERORSEC), il est souhaitable que les services extérieurs à la préfecture (forces de police, sapeurs pompiers...) rejoignent le COD avec leur moyen propre de transmission. Dès lors, le COD sera en mesure d'avoir des liens directs avec le « terrain » par l'intermédiaire des ces acteurs.

• **R17** Dans le cadre des dispositions générales ORSEC, une procédure précisant l'organisation du réseau des transmissions en mode dégradé et en particulier, la mise en place d'un lien INPT entre le COD et le PCO, doit être définie. Il faut procéder régulièrement à la vérification et l'exécution de l'ordre de base des transmissions départemental ou zonal de la sécurité civile (cf. ordre national).

• **R18** Des procédures précisant la nature des informations à fournir par chacun des acteurs de sécurité civile, leur fréquence et leurs modalités de transmission doivent être mises en place et éprouvées lors d'exercices. Ainsi, concernant le réseau INPT, les conférences d'interopérabilités devraient être systématiquement testées.

• **R19** Au niveau zonal, l'audio conférence avec les COD est le moyen de coordination plébiscité par l'ensemble des acteurs. Ce procédé de communication, qui permet de rythmer la gestion de crise, est à systématiser.

• **R20** Dans le cadre d'une opération de secours, la notion de Commandant des Opérations de Secours prend, dans ces circonstances, toute sa valeur. Le DOS doit, comme le prévoit la circulaire de décembre 1989 relative à l'activation du plan rouge (circulaire rappelée en annexe 2) s'appuyer sur le COS dont le rôle est de coordonner, centraliser et transmettre les informations du terrain.

En dehors d'une opération de secours, il est impératif que l'autorité préfectorale désigne le secteur responsable de la coordination et de la synthèse à fournir qui peut être le COD.

• **R21** En gestion de crise, la communication revêt une grande importance. Des procédures de coordination doivent encore être formalisées entre les préfectures et les gestionnaires, services ou entités qui disposent de leur propre structure de communication.

Recommandations relatives aux retours d'expérience « inondation »

• **R22** Lors de gestion de crises « inondation », il est nécessaire de disposer d'une modélisation des terres potentiellement submergées.

• **R23** Il paraît primordial de mettre en cohérence la planification ORSEC et les PCS. Des fiches réflexes « inondation » doivent être mises en place (recommandation générale).

• **R24** Des retours d'expérience montrent que lors d'inondation, certaines zones, secteurs ou bâtiments n'avaient pas été pris en compte ou mal identifiés. Les études sur les enjeux en zones inondables sont à préciser.

• **R25** L'information préventive de la population sur la conduite à tenir en cas d'événements (risque inondation en particulier) doit constituer une préoccupation des préfectures (recommandation générale).

• **R26** Il est primordial que le COD (et/ou le PC crue) puisse être opérationnel dans le temps. Une procédure particulière doit être prévue en cas d'activation de longue durée (recommandation générale).

• **R27** Lors de submersion rapide des eaux, d'importants moyens aériens doivent être anticipés très rapidement pour réaliser des reconnaissances au plus vite.

• **R28** À l'instar de la MAO (mission d'appui opérationnelle : structure spécifique mise en œuvre lors des inondations dans le VAR), la constitution d'une structure, pendant la phase active des opérations, ayant pour mission d'appuyer la sortie de crise pourrait être utilement anticipée (recommandation générale).

LISTE HIÉRARCHISÉE DES RECOMMANDATIONS

Recommandations de niveau 1

• **R1** Les documents de planification doivent rester pratiques, concrets et simples d'utilisation. Les dispositions spécifiques ORSEC PPI en particulier doivent encore faire l'objet d'attention pour les rendre plus lisibles afin d'y retrouver rapidement les informations importantes. Il s'agit en particulier :

- du scénario majorant sur lequel est bâti le PPI, ainsi que le(s) périmètre(s) de sécurité qui y est (sont) associé(s) ;
- des enjeux inhérents au scénario (notamment le nombre de personnes impliquées, le type de risque encouru et les actions à entreprendre en conséquence - mesures d'évacuation / de mise à l'abri).

• **R2** Il est essentiel de s'assurer, dans le cadre de la planification, que les services impliqués dans une action d'évacuation soient parfaitement coordonnés et d'autre part, qu'ils aient concrètement décliné eux-mêmes les actions à mener (adaptation des moyens humains et matériels, organisation géographique de l'évacuation, connaissance des lieux de regroupement...).

• **R5** Certaines crises peuvent influencer sur l'organisation des services publics. Les préfectures doivent s'assurer de la continuité des services publics et de leur capacité à se réorganiser au travers notamment des plans de continuité d'activité (à tester lors d'exercices).

• **R6** Dès la connaissance d'une situation particulière ou d'un événement, une posture de veille ou de pré activation de cellule de crise permettant de collecter des informations et d'analyser les signaux faibles le plus en amont possible est nécessaire.

• **R10** L'exploitation des dossiers de planification lors de gestions de crise doit devenir un acte réflexe.

• **R11** Tout comme pour le COD, mais en fonction de son environnement, le PCO doit disposer d'un minimum d'outils : moyens de communications (téléphones, fax, outils informatiques, accès INTERNET, INPT ...), moyens de gestion de crise (cartographie, documents de planification...).

• **R12** Des exercices doivent intégrer dans le scénario des incidents de rupture des communications électroniques et obliger l'emploi de l'INPT.

• **R15** En ce qui concerne les moyens INPT et satellitaires, il est nécessaire de vérifier régulièrement leur fonctionnement et de mettre en place une procédure de formation pour les personnes amenées à les utiliser.

• **R16** Conformément au guide d'aménagement des centres opérationnels des préfectures (juillet 2002 – sur le portail ORSEC / REPERORSEC), il est souhaitable que les services extérieurs à la préfecture (forces de police, sapeurs pompiers...) rejoignent le COD avec leur moyen propre de transmission. Dès lors, le COD sera en mesure d'avoir des liens directs avec le « terrain » par l'intermédiaire des ces acteurs.

• **R17** Dans le cadre des dispositions générales ORSEC, une procédure précisant l'organisation du réseau des transmissions en mode dégradé et en particulier, la mise en place d'un lien INPT entre le COD et le PCO, doit être définie. Il faut procéder régulièrement à la vérification et l'exécution de l'ordre de base des transmissions départemental ou zonal de la sécurité civile (cf. ordre national).

• **R20** Dans le cadre d'une opération de secours, la notion de Commandant des Opérations de Secours prend, dans ces circonstances, toute sa valeur. Le DOS doit, comme le prévoit la circulaire de décembre 1989 relative à l'activation du plan rouge (circulaire rappelée en annexe 2) s'appuyer sur le COS dont le rôle est de coordonner, centraliser et transmettre les informations du terrain.

En dehors d'une opération de secours, il est impératif que l'autorité préfectorale désigne le secteur responsable de la coordination et de la synthèse à fournir qui peut être le COD.

• **R22** Lors de gestion de crises «inondation», il est nécessaire de disposer d'une modélisation des terres potentiellement submergées.

• **R23** Il paraît primordial de mettre en cohérence la planification ORSEC et les PCS. Des fiches réflexes «inondation» doivent être mises en place (recommandation générale).

• **R24** Des retours d'expérience montrent que lors d'inondation, certaines zones, secteurs ou bâtiments n'avaient pas été pris en compte ou mal identifiés. Les études sur les enjeux en zones inondables sont à préciser.

• **R25** L'information préventive de la population sur la conduite à tenir en cas d'événements (risque inondation en particulier) doit constituer une préoccupation des préfetures (recommandation générale).

• **R26** Il est primordial que le COD (et/ou le PC crue) puisse être opérationnel dans le temps. Une procédure particulière doit être prévue en cas d'activation de longue durée.

• **R27** Lors de submersion rapide des eaux, d'importants moyens aériens doivent être anticipés très rapidement pour réaliser des reconnaissances au plus vite.

Recommandations de niveau 2

• **R3** Il importe que les préfets sensibilisent et incitent les maires à la rédaction de leur PCS, pour des raisons d'efficacité et de cohérence de gestion de crise.

• **R4** Un contrôle régulier (semestriel) des modalités d'alerte définies dans le cadre des dispositions générales ORSEC est préconisé. Il peut simplement se traduire par la vérification concrète des listings téléphoniques, informatiques ou autres. Chaque exercice doit être l'occasion de tester, au moins partiellement, la chaîne d'alerte. Il est même conseillé de réaliser un exercice spécifique à ce domaine.

• **R7** Lors de gestion de crise, il est souhaitable, dans la mesure du possible, de dédier une personne voire une équipe pluri acteurs et pluridisciplinaire à l'analyse des enjeux.

• **R8** La formalisation de l'activation du COD revêt un caractère fondamental pour l'ensemble des partenaires afin de savoir dans quel environnement ils évoluent. Dans ce cadre, et à titre d'exemple, lorsque le préfet assume la fonction de DOS, il est nécessaire que cette décision fasse l'objet d'un écrit et que le maire en soit informé. Ces éléments doivent apparaître dans SYNERGI, outil de remontée d'informations.

• **R9** La DGSCGC a acté le déploiement du SIG utilisé à l'échelon national par le COGIC, au profit des préfetures. Cet outil d'emploi relativement simple, sera sans nul doute d'une grande utilité pour les gestionnaires de crise qui ne disposent pas encore de moyens cartographiques (Cf. annexe n° 5).



• **R13** Un inventaire des moyens de communication satellitaires au niveau du département est à établir. Une incitation à l'achat de cet outil de communication est préconisée, notamment envers les maires.

• **R14** Il importe de consolider la participation de l'ADRASSEC lors des exercices.

- **R18** Des procédures précisant la nature des informations à fournir par chacun des acteurs, leur fréquence et leurs modalités de transmission doivent être mises en place et éprouvées lors d'exercices. Ainsi, concernant le réseau INPT, les conférences d'interopérabilités devraient être systématiquement testées.
- **R19** Au niveau zonal, l'audio conférence avec les COD est le moyen de coordination plébiscité par l'ensemble des acteurs. Cet outil de communication, qui permet de rythmer la gestion de crise, est à systématiser.
- **R21** Des procédures de coordination doivent encore être formalisées entre les préfectures et les gestionnaires, services ou entités qui disposent de leur propre structure de communication.
- **R28** À l'instar de la MAO (mission d'appui opérationnelle : structure spécifique mise en œuvre lors des inondations dans le VAR), la constitution d'une structure, pendant la phase active des opérations, ayant pour mission d'appuyer la sortie de crise pourrait être utilement anticipée (recommandation générale).



PRÉCONISATIONS EN MATIÈRE D'ORGANISATION D'EXERCICES ET DE RÉDACTION DES RETOURS D'EXPÉRIENCE

• **P1** La trame de retour d'expérience figurant dans le Guide méthodologique «La conduite du retour d'expérience, éléments techniques et opérationnels» (disponible sur le portail ORSEC, rubrique REPERORSEC / retour d'expérience) doit être utilisée (instruction donnée dans la circulaire portant orientations triennales de la politique territoriale d'exercices du 19 mars 2013). Elle permet de mener une réflexion complète en retour d'expérience sur tous les aspects de gestion de crise (avant, pendant, après).

• **P5** Les documents de la préparation de l'exercice : dossier d'exercice, chronogramme, fiches d'animation... sont à insérer dans les retours d'expérience (onglet spécifique : fichiers joints, dossier d'exercice) et sont ainsi mis à disposition des autres personnes ayant accès à l'espace.

• **P6** Toutes les rubriques doivent être correctement renseignées ce qui permet de faciliter la recherche.



• **P7** La saisie d'un retour d'expérience comporte plusieurs étapes : niveaux « rédacteur » puis « valideur ». Ces deux phases doivent être validées pour que le retour d'expérience remonte vers la zone et la DGSCGC.

• **P8** Les exercices (partiels) ne nécessitent pas toujours l'activation d'une cellule de crise préfectorale. Ainsi, un exercice PPI ne peut être que « terrain » (uniquement SDIS) mais la préfecture doit en avoir la maîtrise.

• **P9** Un exercice totalement inopiné peut avoir pour objectif de tester la phase d'alerte.

• **P10** La programmation locale des exercices doit être définie avec tous les acteurs de gestion de crise identifiés.

• **P11** Un grand soin doit être apporté à la définition des objectifs. Ils doivent notamment être clairs et évaluables. Il est également indispensable qu'ils soient limités à des aspects particuliers que l'on souhaite cibler.

• **P12** Un événement SYNERGI doit être ouvert pour chaque exercice. ■

• **P2** Le retour d'expérience de niveau 2 est le plus pertinent donc à privilégier.

• **P3** Tout retour d'expérience doit faire l'objet d'un PLAN D'ACTION complet.

• **P4** Les retours d'expérience doivent le plus possible être publiés car ils deviennent alors visibles de tous.



• VOTRE CONTACT

Ministère de l'Intérieur

Direction générale de la Sécurité civile et de la gestion des crises

Sous-direction de la planification et de la gestion des crises

Bureau de la planification, exercices, retour d'expérience

☎ 01 56 04 76 64

87-95, quai du Docteur Dervaux
92600 Asnières-sur-Seine

• Réalisation

Ministère de l'Intérieur

Direction générale de la Sécurité civile et de la gestion des crises

Sous-direction de la planification et de la gestion des crises

Bureau de la planification, exercices, retour d'expérience

• Photos

Joachim Bertrand/Sécurité civile

J. Groisard/Dicom

Christelle Hervé/Marine nationale

• Graphisme

Bruno Lemaistre/Sécurité civile

décembre 2013

retours

RETENUS

d'expérience

synthèse
2013



DIRECTION GÉNÉRALE DE LA SÉCURITÉ CIVILE
ET DE LA GESTION DES CRISES

Sous-direction de la planification et de la gestion des crises

87-95, quai du Docteur Dervaux
92600 Asnières-sur-Seine

www.interieur.gouv.fr