

N° 07-066-05

**Zones de défense et de sécurité
Propositions d'évolution
(Rapport définitif)**

- AOUT 2008 -

**MINISTERE DE L'INTERIEUR, DE L'OUTRE-MER
ET DES COLLECTIVITES TERRITORIALES**

INSPECTION GENERALE DE L'ADMINISTRATION

N° 07-066-05

**Zones de défense et de sécurité
Propositions d'évolution
(Rapport définitif)**

Rapport présenté par :

**Pierre DUFFE, inspecteur général
Françoise TAHERI, inspectrice**

– AOUT 2008 –

SYNTHESE

Par lettre de mission du 12 octobre 2007, le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales a confié à l'inspection générale de l'administration l'audit des zones de défense et, plus précisément, l'examen du renforcement des structures de la zone et la possibilité pour elle de devenir l'échelon de droit commun en matière de répartition des effectifs et de mutualisation des fonctions support et des moyens opérationnels, pour la police comme pour la gendarmerie nationales.

Conformément aux indications ultérieures du cabinet du ministre, la mission s'est concentrée sur un audit général des zones de défense et sur des propositions de renforcement, sans aborder le rôle de répartition des effectifs et de mutualisation des fonctions support. Une mission spécifique a été diligentée par la suite à cet effet¹.

Le calendrier de travail de la mission a dû s'adapter aux travaux du livre blanc sur la défense et la sécurité nationale et notamment à ceux du groupe de travail plus particulièrement chargé de l'organisation des pouvoirs publics, y compris au niveau territorial.

C'est la raison pour laquelle un rapport d'étape portant sur les zones métropolitaines (hors Paris) a été établi en décembre 2007², complété par deux notes de février et de mai 2008, en vue d'alimenter la réflexion des représentants du ministère de l'intérieur qui participaient aux travaux de la commission du livre blanc. Les zones de défense de l'outre-mer ont fait l'objet d'un rapport spécifique établi en juillet 2008³.

Le présent rapport définitif établit la synthèse de l'ensemble de ces réflexions et tient compte des propositions du livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, rendu public en juin 2008.

La partie analytique de la mission se trouvant développée dans les rapports de décembre 2007 et juillet 2008, le rapport définitif s'en tient aux propositions de renforcement des zones à partir de cinq thématiques.

La première thématique porte sur le pilotage national des zones de défense⁴ dont les constats ont montré le caractère déficient.

La décision prise de créer au sein du ministère de l'intérieur une direction de la planification de la sécurité nationale (DPSN) et la proposition du livre blanc de mettre en place un comité

¹ Mission sur les conséquences sur l'organisation financière du transfert de la gendarmerie nationale au ministère de l'intérieur. Juillet 2008.

² Synthèse du rapport d'étape de décembre en annexe 6.

³ Synthèse du rapport en annexe 7.

⁴ Le livre blanc propose d'ajouter : « et de sécurité ».

des préfets de zone sous la présidence du ministère de l'intérieur permettront de structurer le pilotage national des zones et de renforcer l'échelon zonal. Le rapport fait un certain nombre de propositions pour que, dans ce cadre, soient mises en place les coopérations nécessaires, tant au niveau du comité des préfets de zones qu'au niveau de la DPSN. Ces dernières devront en particulier concerner le futur secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN) et les hauts fonctionnaires de défense ministériels. Il convient en effet **d'établir un véritable réseau entre, d'une part, le ministère de l'intérieur, le SGDSN et les HFD et, d'autre part, les préfets de zone, afin de mettre fin au cloisonnement qui a prévalu jusque là.**

Le rapport propose également que le pilotage des zones de défense puisse s'appuyer sur **une directive nationale d'orientations zonale** qui préciserait et actualiserait les concepts et fixerait aux préfets de zone des objectifs dans la cadre d'une démarche de performance.

La deuxième thématique porte sur la visibilité de la zone de défense qui fait aujourd'hui largement défaut et nuit à sa reconnaissance par les acteurs.

Le rapport fait à cet égard sept propositions dont la première consiste à élaborer un **plan d'actions zonal** déclinant la DNO, plan proposé et suivi par le comité de zone, qui deviendrait un organe d'animation des services départementaux. Des propositions concernent également la **gestion des compétences de l'état-major de zone** et le regroupement des moyens financiers affectés à la zone de défense (y compris ceux portant sur les mises à disposition de personnel par les différents ministères) **dans une action spécifique du programme « administration territoriale ».**

La troisième thématique abordée par le rapport porte sur la préparation à la crise.

L'objectif général des propositions porte sur une **amélioration de la planification, des exercices et de l'analyse des suites données aux retours d'expérience.** Pour ce faire, il est proposé que l'état-major de zone joue un rôle de tête de réseau pour l'ensemble des services participant à la planification et aux exercices. Dans ce domaine, leur programmation deviendrait zonale, un investissement en formation serait mis en œuvre grâce à la DPSN, et des gains pourraient être obtenus, tant en qualité des plans qu'en efficience. Le rapport propose également, comme le livre blanc, **de mieux associer les collectivités territoriales** dans la planification et les exercices.

Enfin, la mission invite les préfets à **être particulièrement attentifs à la prise en compte de la gestion des risques dans la réorganisation en cours des services territoriaux de l'Etat.** Il importe en particulier que la future agence régionale de santé (ARS) qui sera au siège de zone ait la responsabilité d'animer les ARS de la zone et d'apporter l'expertise nécessaire au préfet de zone en cas de crise sanitaire.

La quatrième thématique porte sur la réponse à la crise.

Le rapport montre qu'au niveau zonal, la mobilisation des moyens de renfort ne peut se réduire à la coopération civilo-militaire et qu'il convient d'avoir une perception d'ensemble des moyens mobilisables dans la crise. Cela implique notamment :

- d'identifier les forces et faiblesse de la première ligne de défense à savoir celle des SDIS et SMUR ;
- de conventionner avec les collectivités territoriales pour mobiliser leurs moyens en cas de crise, afin d'éviter la procédure lourde de réquisition ;
- d'améliorer la visibilité en matière de disponibilité des moyens militaires dans la perspective de contrats opérationnels de zone ;
- de progresser dans la mutualisation des moyens hélicoptères.

La cinquième thématique concerne la communication de crise.

La zone doit être identifiée comme un échelon de coordination de l'information, ce qui n'est aujourd'hui pas le cas. Cela implique d'actualiser la circulaire du Premier ministre de 2006 et de décliner au niveau zonal les outils de sensibilisation et d'information dans la crise qui sont prévus par le service d'information du gouvernement.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Pilotage des zones de défense et de sécurité :

- Associer le SGDSN et les hauts fonctionnaires de défense ministériels au comité des préfets de zones ;
- Inviter les préfets de zone d'outre-mer au comité des préfets de zones ;
- A l'initiative de la direction de la planification de la sécurité nationale, établir une directive nationale d'orientation à destination des zones de défense, en concertation avec les préfets de zone, le SGDN et les HFD ministériels ;
- Actualiser le concept de défense économique et préciser le statut du chargé de défense économique afin qu'il soit pleinement intégré à l'état-major de zone et placé sous la responsabilité du préfet de zone ;
- Préciser le rôle de coordination entre la direction de la planification de la sécurité nationale et la direction de la sécurité civile, la direction des systèmes d'information et de communication, la direction générale de la police nationale et la direction générale de la gendarmerie nationale ;

Visibilité de la zone :

- Faire du comité de zone l'organe de suivi du plan d'action zonal, déclinant la directive nationale d'orientation ;
- Associer les élus départementaux et ceux des grandes agglomérations à une réunion annuelle d'information sur les objectifs de la zone et les retours d'expérience ;
- Doter la Nouvelle Calédonie et la Polynésie française d'un état-major de zone et unifier juridiquement les statuts des zones ;
- Dans les zones de défense les plus lourdes (Lille, Lyon, Marseille), faire seconder le préfet délégué à la sécurité et à la défense d'un sous-préfet, en charge de l'animation de la zone ;
- Dans le cadre d'organigramme-type à proposer, élaborer un référentiel des emplois et compétences de l'état-major de zone (EMZ) et établir une nomenclature de ces postes afin de faciliter les mobilités sur ces postes et d'en améliorer l'attractivité ;

- Regrouper les crédits affectés aux zones de défense dans une action spécifique du programme 108 « administration territoriale » ; transférer dans ce programme les crédits correspondants aux emplois mis actuellement à disposition des EMZ par les différents ministères ;
- Elaborer un plan pluriannuel en vue du rapprochement physique des centres opérationnels.

Se préparer à la crise :

- Identifier l'EMZ comme tête de réseau des SID-PC en matière de planification, d'exercices et de valorisation des retours d'expériences et de leur suivi ;
- Préciser dans les circulaires fixant les missions des délégués ministériels de zone que ceux-ci doivent :
 - o veiller dans le cadre de la réorganisation des services territoriaux de l'Etat à identifier les compétences à même de répondre aux différents risques en fonction de leur occurrence ;
 - o établir au niveau zonal, la cartographie des expertises de niveau départemental et régional auxquelles il peut être fait appel en matière de planification, d'exercices et de réponse à la crise ;
- Identifier l'ARS zonale, comme animateur des ARS de la zone et interlocuteur de l'EMZ.

Faire face à la crise :

- Identifier les forces et faiblesses de la première ligne de défense SDIS-SMUR et s'assurer de la bonne coopération entre les deux services ;
- Formaliser à l'aide de conventions départementales, l'apport de moyens (hors des moyens SDIS) que peuvent apporter les collectivités territoriales pour répondre à la crise ;
- Au niveau zonal, mettre à disposition des préfets de département des outils juridiques et financiers mutualisés pour les aider à faire face à la crise ;
- Dans le cadre d'une meilleure visibilité sur les moyens, identifier au niveau zonal les capacités militaires mobilisables dans la zone ;
- Progresser dans l'interopérabilité des communications entre les services mobilisés dans la crise et généraliser l'outil SYNERGI aux états-majors militaires et à la gendarmerie ;

- Progresser dans la mutualisation des moyens hélicoptés et harmoniser les cahiers des charges type et les règlements d'emplois ;
- Préciser les missions des zones de défense concernant le pilotage et l'animation des réserves.

Communiquer :

- Actualiser la circulaire du Premier ministre de 2006 sur la communication en précisant le rôle de la zone dans la communication de crise ;
- Décliner au niveau zonal les outils du service d'information du gouvernement (SIG) : plate-forme téléphonique en cas de crise, portail internet de sensibilisation aux risques, réseau interministériel de porte-paroles associant un groupe permanent de journalistes, extranet avec les collectivités territoriales et les principaux opérateurs de la zone.
- Améliorer la communication de crise et pour ce faire, étendre aux zones les démarches de certification des services de communication de crise.

SOMMAIRE

SYNTHESE	1
LISTE DES RECOMMANDATIONS	4
INTRODUCTION.....	8
I- Pilotage national des zones de défense et de sécurité : veiller à l’articulation des structures de pilotage et élaborer une directive nationale d’orientations.....	10
II-Organisation et moyens de la zone de défense et de sécurité : assurer une plus grande visibilité et une meilleure stabilité	12
2.1 Le comité de zone, outil de pilotage d’un plan d’action zonal	12
2.2 Des améliorations dans les relations entre l’état-major de zones et ses « satellites » (SGAP, SZSIC, DZRI).....	13
2.3 Des EMZ à conforter au niveau de leur organisation interne et de leurs moyens.....	13
III- Préparation de la crise : gagner en méthode et en efficacité	17
3-1 Investir en méthode.....	17
3-2 Identifier le niveau d’expertise dans les services ministériels territoriaux	18
3-3 S’assurer de l’appui des agglomérations et des grands opérateurs	18
IV Gestion de crise : prendre en compte l’ensemble des moyens.....	20
4.1 La première ligne de défense SDIS et SMUR : disposer au niveau de la zone de l’état des forces et faiblesses de la première ligne de réponse face à la crise	20
4.2 Le recours aux moyens privés peut répondre à un souci d’efficacité	21
4.3 La coopération avec les armées : l’approche conventionnelle ne peut être que progressive	21
4.4 La question des hélicoptères : progresser vers la mutualisation	22
4.5 Les réserves : une mission qui reste à préciser.....	23
V- Communication de crise : répondre aux besoins et assurer la cohérence	24
5.1 Les initiatives du SIG et les recommandations du livre blanc	24
5.2 La stratégie zonale et départementale de communication de crise	25
ANNEXES	24

INTRODUCTION

Le présent rapport définitif sur le renforcement des zones de défense résulte d'une réflexion engagée depuis la lettre de mission du 12 octobre 2007⁵ qui a conduit à la production d'un rapport sur les zones métropolitaines (hors Paris) en décembre 2007 et sur les zones d'outre-mer en juillet 2008⁶.

Le rapport tient compte des conclusions du livre blanc sur la défense et la sécurité nationale dont nombre de propositions ont des incidences sur les zones de défense avec un objectif général de renforcement⁷.

Du point de vue de la méthode, la mission s'est rendue dans six zones de défense sur un total de 12 (y compris Paris)⁸. Elle a par ailleurs eu au niveau central des entretiens avec l'ensemble des instances concernées.

Le rapport ne porte pas sur la zone de Paris qui se situe dans une problématique particulière du fait de ses moyens spécifiques et du rôle du préfet de police.

Pour les zones visitées et non visitées, la mission a établi un questionnaire afin d'établir un état des lieux quantitatif et qualitatif⁹. Elle a eu des contacts avec quelques préfets de zone et l'ensemble des préfets délégués.

De façon permanente, le rapport fait référence à la notion de crise qu'il convient donc de préciser. Dans le sens commun, le terme de crise recouvre une difficulté majeure, inattendue et imprévisible qui conduit à un dysfonctionnement grave touchant la défense civile, l'ordre public ou la sécurité civile. Elle est une rupture ou une perturbation dans l'évolution des événements. Elle implique une mobilisation exceptionnelle des responsables publics.

La crise recouvre en fait des situations très variées en nature, en intensité et en durée. Par ailleurs, un événement exceptionnel (organisation d'une rave party par exemple) peut conduire à une mobilisation des services de l'Etat et des acteurs publics et privés face une situation prévisible et même programmée, sans qu'on puisse évidemment parler de crise.

Par ailleurs, la prise en compte des menaces et des risques conduit à prévenir la crise, à se préparer à y faire face et à l'anticiper.

C'est l'ensemble de cette problématique qui est prise en compte dans le rapport sous le terme général de crise.

⁵ Voir annexe 1.

⁶ Voir synthèse des rapports en annexe 6 et 7.

⁷ Voir en annexe 5 les extraits du livre blanc portant sur les zones de défense.

⁸ En métropole : zones Est (Metz), Ouest (Rennes), Sud-est (Lyon) et outre-mer : Antilles (Fort-de-France), Guyane (Cayenne) et Sud Océan indien (Saint-Denis de la Réunion). Voir annexe 2 la liste des personnes rencontrées.

⁹ Voir annexe 6, la synthèse du questionnaire adressé aux zones métropolitaines. Concernant les zones d'outre-mer, l'état des lieux figure en annexe du rapport sur les zones d'outre-mer.

La zone de défense n'est mobilisée que si la crise a un impact ou des conséquences qui dépassent les limites départementales et si des moyens allant au-delà de ceux disponibles dans le département doivent être mobilisés.

Pour de multiples raisons, la fréquence des événements exceptionnels de nature à mobiliser la zone s'accroît. De plus, il apparaît que la préparation à la crise ou la prévention des menaces implique un travail en réseau et une mobilisation d'acteurs, de compétences et d'expertises multiples qui nécessitent de dépasser les limites géographiques ou administratives.

C'est la raison pour laquelle la question du renforcement du niveau zonal est posée.

Sans reprendre les éléments d'analyse ou de constat qui figurent dans les rapports de décembre et juillet déjà cités, le rapport s'articule autour de cinq thématiques : le pilotage des zones, leur visibilité, la préparation de la crise, sa gestion et la communication de crise.

I - PILOTAGE NATIONAL DES ZONES DE DEFENSE ET DE SECURITE : VEILLER A L'ARTICULATION DES STRUCTURES DE PILOTAGE ET ELABORER UNE DIRECTIVE NATIONALE D'ORIENTATIONS

La nécessité de structurer le pilotage national des zones de défense afin de conforter leur rôle et de renforcer leur visibilité a conduit à la proposition par le livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, de création d'**un comité des préfets de zone** placé sous la présidence du ministre de l'intérieur. A cela s'ajoute la mise en place en juillet 2008 au sein du ministère de l'intérieur d'une **direction de la planification nationale**¹⁰ **qui assurera le secrétariat du comité des préfets et animera les zones de défense.**

En indiquant que **la direction de la planification de sécurité nationale (DPSN) s'appuie pour l'ensemble de ses missions sur les préfets de zone de défense**, l'arrêté du 9 juillet 2008 précise qu'elle est chargée de l'élaboration, de l'actualisation et du suivi des plans qui relèvent de la responsabilité directe du ministre de l'intérieur, qu'elle élabore les instructions en vue de l'application territoriale des plans et suit leur mise en œuvre, qu'elle définit la politique de sécurité des systèmes d'information du ministère et qu'elle anime le dispositif territorial d'intelligence et de sécurité économique en liaison avec les préfets de région et les services centraux concernés. Pour sa part, le livre blanc précise qu'en matière de planification, **la DPSN aura à veiller à la bonne articulation entre les pouvoirs publics et les collectivités territoriales.**

Les deux instances nouvelles (comité des préfets et DPSN) sont de nature à améliorer de façon substantielle le pilotage des zones de défense sachant **qu'il importe de préciser leurs relations avec d'autres services au sein même du ministère de l'intérieur et au niveau interministériel**¹¹. Dans le cadre de son mandat de coordination, la DPSN aura à travailler, sous l'autorité du secrétaire général, désormais haut fonctionnaire de défense, avec : la direction de la sécurité civile (DSC), la direction des systèmes d'information et de communication (DSIC), la direction générale de la police nationale (DGPN) et la direction générale de la gendarmerie nationale (DGPN).

En interministériel, **la relation avec le futur SGDSN est également indispensable**, de même qu'avec les hauts-fonctionnaires de défense (HFD) ministériels de façon à mettre en réseau les préfets de zone, les HFD ministériels et leurs correspondants territoriaux que sont les délégués ministériels de zone (voir infra). Le fait que les secrétaires généraux des ministères aient été nommés HFD illustre l'importance accordée à la défense et à la sécurité et devrait faciliter la sensibilisation des services centraux et la reconnaissance par eux du rôle du préfet de zone et de son état-major.

Le rapport de décembre 2007 avait en effet montré que des progrès sont attendus de la part des préfets de zone pour améliorer un travail en réseau entre les zones de défense et les HFD ministériels. **A cet égard, il serait opportun d'associer à la réunion du comité des préfets, outre le représentant du SGDSN, les hauts fonctionnaires de défense ministériels.**

¹⁰ Arrêté du 9 juillet 2008 modifiant l'arrêté du 26 janvier 2004 fixant les attributions et portant organisation du secrétariat général du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales.

¹¹ Voir annexe 3 : schémas des relations entre les nouvelles structures et les directions existantes.

Le rapport de décembre 2007 avait également proposé que soit établie **une directive nationale d'orientation (DNO)** ou un document en tenant lieu à destination des préfets de zones, dans le but de clarifier les missions des zones de défense et de sécurité en reformulant les notions de défense civile et de défense économique, dans l'attente du nécessaire toilettage des textes. Cela est d'autant plus utile que se sont accumulés dans le temps des concepts qui n'ont plus de réelle actualité pour les acteurs locaux ou qui sont à recadrer : on pense à la notion de défense opérationnelle du territoire ou aux plans généraux de protection¹². Le livre blanc pose à cet égard les fondements d'une doctrine interministérielle de la gestion de crise qu'il importe maintenant de préciser grâce à une DNO qui pourrait être trisannuelle et préciser des objectifs à poursuivre par les zones, en terme notamment de planification et d'exercices.

Cette directive doit être l'occasion d'actualiser **le concept de défense économique**. Il faut rappeler que nombre de plans (VIGIPATE, ORSEC et POLMAR par exemple) ont un volet économique et financier et que la protection des activités d'importance vitale relève aussi de la défense économique. Une clarification du concept est attendue par les zones de défense. **Dans ce cadre, il importera également de préciser le statut au sein de l'état-major de zone du chargé de mission défense économique (CMDE) dont l'activité doit davantage s'inscrire dans les priorités annuelles du préfet de zone et de son état-major.** Par ailleurs, la question du positionnement de l'intelligence économique n'est pas complètement tranchée, certains préfets de zone estimant qu'ils sont les mieux placés pour sa mise en œuvre

La DNO destinée aux préfets de zone de défense doit être élaborée avec la participation des préfets de zone et de façon interministérielle, en liaison notamment avec le SGDSN mais aussi avec le MINEFE, concernant la défense économique. Cette coopération interministérielle sera facilitée par la clarification en matière de responsabilité de la planification apportée par le livre blanc qui précise les rôles respectifs du SGDSN et du ministère de l'intérieur. Les plans gouvernementaux seront initiés par le conseil de défense et de sécurité nationale et préparés par le Premier ministre qui s'appuiera à cette fin sur le nouveau SGDSN, le ministère de l'intérieur assurera plus particulièrement la préparation des plans à dominante d'ordre public, de protection et de sécurité civile. **La mise en œuvre de ces deux catégories de plans étant de la responsabilité des zones de défense, la coopération entre le SGDSN et la direction de la planification est donc à indispensable.**

¹² Note SGDN du 9 mai 2001.

II - ORGANISATION ET MOYENS DE LA ZONE DE DEFENSE ET DE SECURITE : ASSURER UNE PLUS GRANDE VISIBILITE ET UNE MEILLEURE STABILITE

A la structuration du pilotage national des zones de défense doit répondre une amélioration du pilotage au sein de la zone elle-même et une coopération intra zonale qui fasse « vivre la zone » en dehors des situations exceptionnelles de crise. La directive nationale d'orientation proposée plus haut apportera un cadrage au pilotage zonal qui devrait ensuite **se traduire par une déclinaison de la DNO dans un plan d'actions annuelles zonal**.

Ce pilotage zonal s'appuiera sur la réaffirmation du rôle du préfet de zone. Le livre blanc qualifie la zone « d'échelon de déconcentration interministérielle de premier rang en matière de préparation et de gestion des crises majeures ». Si dans la crise, la première ligne de front reste le niveau départemental justifiant pleinement la compétence du préfet de département en la matière, il faut néanmoins tenir compte de l'impact de plus en plus large des crises qui dépassent souvent les limites départementales. C'est notamment le cas des crises routières, des crises sanitaires, ou des incidents sur les installations industrielles sensibles.

Pour illustrer ce rôle croissant de la zone de défense, on rappellera le projet visant à confier au préfet de zone un pouvoir de police dans la crise routière sachant qu'il dispose d'un centre régional d'information et de circulation routière (CRICR) qui lui permet d'anticiper la crise et d'en suivre l'évolution.

2.1 Le comité de zone, outil de pilotage d'un plan d'action zonal

Le pilotage zonal repose sur les **réunions du comité de zone** dont le rythme de réunion, le plus souvent annuel, en fait aujourd'hui surtout une instance d'information. Il est proposé d'en faire un outil de pilotage : la **DNO aura vocation à être déclinée au plan zonal dans un plan d'actions annuelles**, établi en liaison de la DPSN, elle-même assurant la coordination avec la DSC, la DSIC, la DGPN et la DGGN ainsi que la DMAT. Ce plan d'actions devrait notamment porter sur la planification, les exercices mais également la formation et la communication (voir infra).

Le plan zonal devra inclure un volet portant sur la coopération interzonale, incluant à ce niveau des exercices interzonaux, de même que la coopération transfrontalière en matière de planification et d'exercices.

Il est également proposé **d'inviter les élus départementaux et ceux de grandes agglomérations à une réunion annuelle d'information** au cours de laquelle seraient présentés les objectifs annuels de la zone, le bilan des retours d'expériences et du plan d'actions de l'année écoulée.

2.2 Des améliorations dans les relations entre l'état-major de zones et ses « satellites » (SGAP, SZSIC, DZRI)

L'EMZ est en relation avec des services zonaux avec lesquels il doit pouvoir agir davantage en synergie. Il s'agit du secrétariat général à l'administration de la police (SGAP), du service zonal des systèmes d'information et de communication (SZSIC) et de la direction zonale du renseignement intérieur (DZRI), issue de la récente réforme des services de renseignements. Tous ces services sont sous la responsabilité du préfet de zone et par délégation du préfet délégué à la sécurité et à la défense (PDSO) mais ont de fait aujourd'hui des relations assez lâches avec l'EMZ. **La recherche d'une meilleure synergie entre ces services est à rechercher.** Plusieurs évolutions peuvent y contribuer dans le cadre d'un pilotage plus actif du préfet de zone (préfet délégué) à l'égard de ces « satellites ».

Les **SGAP** seront concernés par l'intégration de la gendarmerie nationale dans le périmètre du ministère de l'intérieur. Si demain, le préfet de zone devient ordonnateur secondaire des crédits territorialisés de la gendarmerie nationale, des perspectives d'amélioration du pilotage zonal des BOP concourant à la sécurité publique dans son ensemble seront ouvertes et les possibilités de mutualisation des fonctions support, facilitées. Le poids du niveau zonal s'en trouvera nécessairement renforcé dans un domaine qui constitue la première ligne de défense en cas de crise.

Les **SZSIC** vont devoir également fortement évoluer et confirmer leur positionnement à la fois d'opérateurs d'applications nationales pour le compte de la direction centrale mais également de tête d'un réseau plus resserré de maintenance, conformément aux orientations de la revue générale des politiques publiques. Leur rôle dans le domaine de la sécurité des systèmes d'information, d'interopérabilité des services appelés à travailler ensemble et de fiabilisation des communications, notamment en situation de crise, devra s'accroître et s'articuler avec les missions de la nouvelle direction de la planification. Le rapport IGA consacré aux zones d'outre-mer recommande notamment une meilleure articulation entre l'EMZ et les SZSIC et un réel pilotage par le niveau central des services zonaux d'outre-mer afin de répondre aux faiblesses signalées par les préfets.

Il est encore trop tôt pour mesurer, l'impact pour les préfets de zone de la réforme des services de **renseignement** et de la création des directions zonales du renseignement intérieur. L'attente des préfets de zone est à cet égard importante, notamment pour la mise en évidence des signaux faibles qui peuvent être annonciateurs d'une crise. La mission a noté que des préfets de zone plaident pour un renforcement de la fonction zonale du renseignement. Dans la zone Nord, cela s'est concrétisé par la constitution d'un groupe opérationnel du renseignement. La situation spécifique de l'outre-mer plaide pour le maintien de service de renseignement dans chaque région.

2.3 Des EMZ à conforter dans leur organisation interne et leurs moyens

Le positionnement et la visibilité de l'EMZ tiennent aussi aux réponses à apporter aux faiblesses mises en évidence dans les précédents rapports.

► L'absence de véritable EMZ en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française.

A cet égard, le rapport sur les zones d'outre-mer propose d'unifier le régime juridique des zones entre les DOM, les COM et les zones de métropole, à l'occasion de la refonte du décret de 2004 sur les préfets de zone. Seule la zone de défense de Paris justifie un statut particulier compte tenu des projets en cours.

► Le rôle de préfet délégué.

Le rapport de décembre 2007 a montré l'investissement très inégal que le préfet délégué à la sécurité et à la défense (PDS) peut consacrer à l'animation de la zone de défense selon qu'il a ou non une délégation en matière de gestion de l'ordre public au siège de zone. La proposition visant à mettre fin aux délégations en matière d'ordre public a été contestée, certains préfets de zone mettant en avant la cohérence entre la gestion de crise et la gestion de l'ordre public même si d'autres ne partagent pas cet avis. Une solution pourrait être, pour les zones de défense les plus lourdes où le PDS a une délégation d'ordre public, de **désigner un sous-préfet qui viendrait seconder le préfet délégué dans l'animation de la zone.**

► Les effectifs de l'EMZ

La gestion qualitative des effectifs des états-majors est à améliorer. Quatre pistes sont proposées :

- afin de réaffirmer le caractère interministériel des EMZ et améliorer leur lisibilité, il est utile **dans le cadre d'un organigramme type, d'élaborer un référentiel d'emplois/compétences et de prévoir une nomenclature des postes¹³ à pourvoir par les différents ministères.**
- il convient, par ailleurs, de remédier à l'instabilité des mises à disposition, source importante d'emplois laissés vacants malgré les conventions conclues avec les ministères, **en prévoyant les transferts budgétaires des postes correspondants au sein du programme 108 « administration territoriale ».** La mission préconise que, pour ce faire, soit arrêtée la liste des emplois des différents ministères contributeurs et que les crédits y afférents, soient transférés dans la perspective du projet de loi de finances pour 2010¹⁴ ;
- le passage en état-major de zone devrait être davantage valorisé dans la carrière, en particulier pour leur responsable ; d'où l'intérêt d'une nomenclature intéressante de ces postes (corps de police notamment) ;
- enfin, la formation des cadres des états-majors de zone et des services interministériels de défense et de protection civile (SID-PC) doit être davantage structurée. Des cursus de formation et des programmes de recherche en matière de gestion de crise pourraient être mis en place à l'occasion du rapprochement de

¹³ La nomenclature des postes doit tenir compte des différentes fonctions de l'EMA, à savoir : la permanence et la veille, la planification et les exercices, la régulation des forces mobiles, la formation, la communication et les fonctions support.

¹⁴ La contribution de chaque ministère aux EMZ avait fait l'objet du compte-rendu de la réunion interministérielle du 30 janvier 2003. La création du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire nécessite d'actualiser l'arbitrage de 2003.

l'IHEDN et de l'INHES. La formation pourrait également accompagner la **certification des services en charge de la gestion de crise.**

Quantitativement, le niveau des effectifs de métropole (entre 24 et 30 personnes) correspond aux besoins, à l'exception de la zone Nord, sous dotée. En outre-mer, il convient de renforcer les effectifs des EMZ de Guyane, Nouvelle-Calédonie et Polynésie française, en portant attention à la qualité des personnels nommés, s'agissant de zones difficiles et à fort risque.

Par ailleurs, la proposition du livre blanc visant à rapprocher l'état-major civil de zone et l'état-major militaire afin de regrouper les moyens militaires de planification dans un état-major unique sous l'autorité du préfet de zone constitue une réelle opportunité à la fois pour améliorer la coopération et le mélange des cultures et pour progresser dans la professionnalisation zonale de la planification de secours. **On pourrait envisager qu'un ou deux officiers de l'état-major interarmées de zone de défense (EMZIAD) rejoignent l'EMZ.**

Le rapprochement doit aussi porter sur l'action de l'Etat en mer. Un officier de liaison pourrait être mis en place au sein de l'EMZ afin de faciliter les relations entre le préfet maritime et les trois préfectures de zone concernées.

► **Le budget de l'EMZ**

Les moyens financiers des EMZ ne sont pas aujourd'hui clairement identifiés, ni en masse salariale ni en crédits de fonctionnement, notamment pour la mise en œuvre des exercices annuels.

La mission propose que les moyens financiers de chaque zone soient identifiés sous la forme d'une action spécifique à créer dans le programme 108 « administration territoriale ». Concomitamment au transfert des crédits de titre II (cf. ci-dessus), il conviendrait en outre de prévoir le transfert des crédits de fonctionnement correspondants.

Enfin, la mission propose que l'articulation entre les objectifs, les moyens et les résultats des zones de défense s'inscrivent dans la directive nationale d'orientation pluriannuelle déclinant la doctrine de défense civile (voir supra).

► **Le rapprochement physique des centres opérationnels**

Le rapport de décembre 2007 proposait de progresser vers le rapprochement physique des centres opérationnels à l'image de ce qui est fait dans la zone Est entre le centre opérationnel de zone et le centre régional (CRICR). Ces opérations faciliteraient grâce à la mutualisation, les équipements des salles opérationnelles en outils modernes de gestion de crise (comme les systèmes d'information géographiques) et l'aménagement de zones de vie adaptées aux besoins de la crise. Par ailleurs, en termes d'aménagement, certains COZ ne sont pas encore au niveau souhaitable comme celui de Martinique qui doit attendre la réalisation du nouveau bâtiment de la préfecture prévue pour 2011. Le rapport de décembre proposait à cet égard d'élaborer un plan pluriannuel en vue de progresser vers une localisation unique de l'EMZ, du COZ et des centres opérationnels associés (CRICR).

III- PREPARATION DE LA CRISE : GAGNER EN METHODE ET EN EFFICIENCE

Les compétences professionnelles acquises via les retours d'expériences constituent une des clés de la préparation à la crise. A cet égard, la zone constitue le bon niveau de mobilisation et de valorisation des connaissances.

3-1 Investir en méthode

Dans l'organigramme des EMZ, le service en charge de la planification est, avec le service de permanence et de veille attaché au COZ, le plus important du point de vue des effectifs. Ce service a en charge l'élaboration des plans zonaux (ORSEC de zone) mais également la déclinaison des plans gouvernementaux (plans de la « famille » PIRATE, plans sanitaires tel que le plan pandémie grippale...). Ces plans sont ensuite testés dans le cadre d'exercices.

La création de la DPSN **apportera à la planification zonale et départementale un nouveau dynamisme et surtout des gains en méthode**. Un travail en réseau se mettra en place entre le niveau national, zonal et départemental. Un investissement méthodologique associé à une démarche qualité sera de nature à produire des gains en qualité et en efficacité. L'articulation entre la planification dans le secteur public et dans le secteur privé plaide pour la normalisation¹⁵.

L'adjonction dans les EMZ d'un ou deux officiers de l'état-major militaire ayant une culture de planification contribuera à cet effort de méthode qui devra être accompagné des formations ad-hoc.

Comme indiqué précédemment, dans le cadre de la DNO **l'EMZ jouera davantage son rôle de tête de réseau des SID-PC concernant la planification et l'organisation des exercices** et favorisera les retours d'expérience et les suites données.

Dans ce cadre, le niveau zonal aura **un rôle prescriptif associé à un rôle d'évaluation et de contrôle des échelons départementaux** en matière de planification et d'exercices, en organisant la coproduction des plans et des scénarios d'exercice. Ce rôle est conforme à la mission de mise en cohérence reconnue au préfet de zone dans le code de la défense, mission dont l'importance est reconnue face aux risques notamment sanitaires.

La direction de la planification pourra également **assurer la participation zonale à l'élaboration des plans gouvernementaux planifiés par le SGDN**. Le travail plus coopératif entre le niveau national et zonal, fortement souhaité par les zones, deviendra possible et permettra la mise en place de planifications plus réalistes et opérationnelles.

Le niveau zonal peut enfin **contribuer à une plus forte implication des collectivités territoriales les plus importantes** dans l'élaboration des plans et dans leur implication dans

¹⁵ Le rapport défense civile 2008 du Haut Comité français pour la défense civile précise que la planification des situations d'urgence pour les entreprises pose le problème de la normalisation et que la France, contrairement aux Britanniques, Japonais et Américains manque de référentiels techniques.

les exercices comme le propose le livre blanc qui ne fait que rappeler une des lignes de force de la loi de 2004 sur la sécurité civile.

3-2 Identifier le niveau d'expertise dans les services ministériels territoriaux

La planification et les exercices reposent pour une large part sur la coopération des acteurs et en première ligne des services déconcentrés de l'Etat. Leur réorganisation en cours tant au niveau régional que départemental doit impérativement préserver la capacité d'expertise dont ont besoin, dans la préparation à la crise, à la fois le préfet département et le préfet de zone. Il faudra à cet égard **veiller à ce que les nouveaux organigrammes des services territoriaux de l'Etat identifient un service dédié aux risques**, que le champ couvert soit mis en évidence dans sa complétude, que les compétences soient bien identifiées et que le dimensionnement des effectifs soit adapté. C'est notamment le rôle de chaque délégué ministériel de zone dans sa sphère de compétences.

De tels services devront notamment être prévus dans les futures directions départementales du territoire (risques naturels, risques routiers) et dans les futures directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL - risques technologiques). Par ailleurs, les futures directions de la population ou les antennes départementales des agences régionales de santé (ARS) devront disposer de services en charge des risques alimentaires et sanitaires. **Quand les compétences ne seront pas disponibles au niveau départemental, il conviendra de s'assurer de la disponibilité d'une expertise mobilisable aisément à distance. La zone de défense et plus précisément les délégués ministériels de zone ont la charge d'établir la cartographie des expertises auxquelles le préfet de zone peut faire appel en cas de crises.**

Une attention particulière doit être portée aux futures ARS et à leurs compétences éventuelles en matière de risques sanitaires. **L'identification d'une agence de zone sera nécessaire avec pour mission de jouer le rôle de tête de pont des ARS présentes sur la zone.**

La coopération des services en matière d'action de l'Etat en mer est également à souligner, ce qui implique de structurer la coopération entre les l'EMZ et l'état-major du préfet maritime et de préciser le rôle d'interface de la direction régionale des affaires maritimes.

Les réorganisations des services territoriaux vont conduire à revoir certains textes désignant les conseillers de défense et de sécurité de zone, notamment en matière sanitaire et pour le domaine de l'écologie et du développement durable. Parallèlement, les circulaires précisant les attributions des délégués ministériels de zone devront être actualisées. Il conviendra dans ce cadre de tenir compte du nouveau contexte faisant suite au livre blanc et spécialement de la création du comité des préfets et de la DPSN.

3-3 S'assurer de l'appui des agglomérations et des grands opérateurs

La préparation de la crise par la planification et les exercices concerne l'ensemble des acteurs de la crise et en premier lieu les grandes agglomérations et les opérateurs en charge de la gestion des principaux services publics (services sanitaires, eau, transport, communications, énergie, ...). De plus en plus, ces acteurs s'organisent pour faire face à la crise et dès lors, la connaissance de leurs méthodes, leur participation aux exercices, leurs propres retours

d'expérience constituent pour les zones de défense des opportunités de formation et d'enrichissement professionnel.

Les agglomérations et les opérateurs (et spécialement les établissements publics) doivent être invités à désigner les interlocuteurs auxquels l'état-major peut faire appel, aussi bien dans la phase de préparation que dans celle de gestion de crise.

IV GESTION DE CRISE : PRENDRE EN COMPTE L'ENSEMBLE DES MOYENS

La confirmation du ministère de l'intérieur comme le ministère de la gestion de la crise est confortée par la mise en place d'un centre opérationnel permanent à Beauvau ayant vocation à rassembler tous les acteurs et partenaires de l'Etat, ce qui nécessitera la formalisation de sa doctrine d'emploi et la clarification de ses relations avec le centre opérationnel de gestion interministérielle de crise (COGIC) installé à Asnières.

Concernant les moyens engagés dans la crise, le principe général affirmé notamment dans le livre blanc est la nécessité de s'orienter vers une coordination renforcée entre le dispositif de sécurité intérieure et de sécurité civile et les armées mais aussi d'élargir le champ des moyens dans un contexte d'économies et de recherche d'efficacité. Dans la crise, c'est **l'ensemble des lignes de défense qu'il faut envisager** c'est-à-dire la première ligne de défense et de secours, assurée par les pompiers et les sauveteurs (moyens des services d'incendie et de secours - SDIS et des SMUR - services médicaux d'urgence), mais aussi les moyens complémentaires des collectivités locales et des opérateurs nationaux et locaux, les concours des associations et l'appui des réservistes et des volontaires.

La coordination dans la crise implique, comme rappelé plus haut, la coopération en amont dans la planification et les exercices. L'entraînement régulier de l'ensemble des acteurs (à tous les niveaux) doit être aussi un objectif facilité par une planification zonale des exercices et une attention renforcée dans les retours d'expérience qui doivent être davantage formalisés, suivis et communiqués à l'ensemble des acteurs et partenaires.

La mobilisation plus large des moyens doit s'accompagner de la formalisation des scénarios de crise et des effets recherchés dans la mobilisation des moyens.

4.1 La première ligne de défense SDIS et SMUR : disposer au niveau de la zone de l'état des forces et faiblesses de la première ligne de réponse face à la crise

Le rapport sur les zones de défense d'outre-mer montre que la première ligne de défense peut être affaiblie, en ce qui concerne les services d'incendie et de secours, par de multiples facteurs, ce qui, pour le préfet de département et de zone, pose la question des renforts à mobiliser pour faire face aux crises qui, dans ces territoires, sont fréquentes et souvent d'ampleur.

Cela montre l'importance pour les préfets de s'investir dans le suivi des SDIS du point de vue de leur capacité opérationnelle et de la formation des sapeurs-pompiers. A cet égard, les EMZ ont une responsabilité en liaison avec la DSC dans la formation des professionnels et volontaires, responsabilité qu'il importe de bien identifier dans l'organigramme-type proposé précédemment. **La zone, via les préfets de départements, se doit de disposer de l'information sur les forces et faiblesses des SDIS et des SMUR**, d'autant plus qu'il leur est demandé d'améliorer leur coopération.

Au delà des moyens des SDIS, la coordination des moyens de l'Etat diligentés par le préfet de zone de défense et de sécurité avec ceux des collectivités territoriales doit conduire à **formaliser les possibilités de concours à l'aide de conventions**. On pense par exemple aux

moyens pouvant être mobilisés par les départements en cas de crises routières. Le rôle des préfets de département est à cet égard essentiel pour promouvoir ces conventions mais la zone est le bon niveau de synthèse et d'animation.

4.2 Le recours aux moyens privés : répondre à un souci d'efficience

Des moyens privés en provenance des entreprises peuvent être nécessaires dans la crise et doivent, à ce titre, être recensés. A cet égard, les délégués ministériels de zone ont un rôle important pour identifier ces moyens.

Par ailleurs, le livre blanc recommande que les régimes juridiques de la réquisition soient harmonisés pour garantir le concours de tous les acteurs.

La mobilisation de moyens privés peut utilement être facilitée par la mise à disposition par le niveau zonal d'outils juridiques et financiers¹⁶ : mise à disposition des préfectures de modèles de convention de recrutement d'emploi en contrat à durée déterminée, mise en place d'une cellule financière de gestion de fonds, élaboration de marchés zonaux permettant d'éviter de coûteuses réquisitions...

4.3 La coopération avec les armées : privilégier progressivement l'approche conventionnelle

Le livre blanc met en avant le concept de contrat opérationnel de protection du territoire national comportant une capacité de déploiement de 10 000 hommes au bénéfice de l'autorité civile, dont 5 000 hommes pour la fonction d'intervention.

Il est par ailleurs rappelé que les dispositifs de sécurité intérieure et de protection civile doivent pouvoir intervenir dans l'urgence en mobilisant immédiatement : des unités d'intervention de forces de police ou gendarmerie, y compris des forces mobiles, dix colonnes de renfort de sécurité civile, une capacité de prise en charge immédiate de plusieurs dizaines de milliers de personnes déplacées.

La question de la déclinaison zonale de la capacité de déploiement des moyens militaires au bénéfice du préfet de zone n'est pas tranchée dans le livre blanc. Même si celui-ci rappelle que l'officier général de zone de défense (OGZD) dispose de l'emploi des moyens militaires courants de zone, rien ne garantit qu'il puisse disposer dans sa zone à la fois des hommes et des matériels nécessaires par rapport aux scénarios de crise envisagés, d'où une certaine prudence à s'engager dans une démarche de contrat opérationnel zonal de la part des OGZD. L'impact des restructurations militaires qui seront conduites d'ici à 2011 est aussi à prendre en considération et rend aussi difficile la finalisation de contrat.

Il convient de rappeler, que si le nombre de sollicitations des armées a tendance à augmenter, cette progression est surtout le fait de l'outre-mer. Il s'agit majoritairement de concours aux services publics, la part des secours à personnes représente de l'ordre de 30%¹⁷ des sollicitations.

¹⁶ Ces outils ont été mis en place par la zone Ouest à l'occasion de la pollution du Prestige début 2003.

¹⁷ Voir annexe 4.

S'agissant de la réactivité de la mise à disposition de moyens, on rappellera par ailleurs la décision du 3 avril 2008 de l'état-major des armées qui accorde, en cas d'urgence, aux OGZD une délégation d'engagement de 130 personnes¹⁸ toutes armées et directions confondues, à la suite d'une demande formulée par le préfet de zone.

Pour avancer dans la logique du contrat opérationnel et dans le cadre d'une coopération plus étroite et plus structurée telle que proposée précédemment, **les capacités maximales mobilisables en cas de crises pourraient être identifiées et formalisées sous la forme d'un catalogue des capacités utilisables en urgence.**

Cet exercice doit s'inscrire dans la recherche d'une meilleure visibilité de l'EMZ sur l'ensemble des moyens mobilisables en cas de crise, afin de veiller à ce que les moyens militaires ne soient mobilisés qu'en l'absence de moyens civils équivalents.

Comme le souligne le livre blanc, le concours de moyens militaires implique d'avancer **dans l'interopérabilité** technique des moyens d'information, de commandement et de communication des forces de sécurité publiques, de sécurité civile et des armées. La généralisation, y compris aux services de gendarmerie, de l'outil de gestion de crise tel que SYNERGI est nécessaire.

4.4 La question des hélicoptères : progresser vers la mutualisation

Le rapport provisoire de février 2008 avait recommandé d'améliorer la connaissance dont dispose le préfet de zone sur la disponibilité des hélicoptères relevant des différents services de l'Etat, y compris des armées. Ces moyens ont une importance majeure dans les premières heures de la crise. On rappellera que cette connaissance existe pour le préfet maritime au niveau des centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage (CROSS), dans le cadre du secours en mer.

Plus généralement, une réflexion interministérielle est à engager concernant à la fois l'importance du parc d'hélicoptères et leurs caractéristiques. Le rapport sur les zones de défense d'outre-mer montre que du fait de l'importance du nombre d'hélicoptères Puma dans le parc (qui vont devoir à court terme être remplacés du fait de leur âge), **il importe d'avoir une réflexion interministérielle afin de s'assurer que le nombre d'appareils réponde aux besoins de la crise et que leurs caractéristiques soient adaptées.** A titre d'illustration, il a été rapporté à la mission que sur les 18 appareils basés en zone Ouest aucun n'était équipé de treuil, ce qui est pour le moins gênant pour les secours.

La recherche d'une plus grande mutualisation des hélicoptères est à rechercher dans un contexte budgétaire où le nombre d'appareils devrait se réduire. On sait que celle-ci doit se mettre en place concernant la police et la gendarmerie nationales et que la RGPP suggère une mutualisation gendarmerie / sécurité civile. Pour progresser dans cette démarche, il est nécessaire **d'engager une réflexion sur un cahier de charges et sur la clarification des conditions d'emploi.** L'expérience de coopération entre la gendarmerie nationale et l'armée en Guyane dans le cadre des opérations HARPIE est à cet égard pleine d'enseignements.

¹⁸ A comparer à la moyenne hommes-jours de sollicitations de l'armée de terre qui a été de 470 en 2007.

4.5 Les réserves : une mission qui reste à préciser

Le livre blanc affirme le rôle de la zone pour promouvoir les réserves et former les réservistes, y compris en les associant aux exercices. Au niveau zonal, il est proposé le pilotage et la mise en cohérence des réserves de l'ensemble des ministères, en liaison avec les autorités militaires s'agissant des réserves militaires, de même que l'appui des préfets de département pour la gestion des réserves communales.

On mesure l'importance en situation de crise des réserves alors même que les professionnels sont en première ligne. Il reste que cette mise en cohérence peut être une lourde charge pour les EMZ que ni les missions ni les moyens humains ne prédisposent à une gestion de masse. Il importe probablement d'imaginer de déléguer cette tâche de connaissance et d'animation des réservistes, sans méconnaître le budget que cela représentera pour les préfetures de zone.

V- COMMUNICATION DE CRISE : REpondre AUX BESOINS ET ASSURER LA COHERENCE

La communication de crise, par nature complexe, constitue pour les préfets de zone un sujet de préoccupation car elle pose la question de la coordination et donc de la cohérence de l'information apportée à la population concernée directement ou non par la crise. Le préfet de département en première ligne dans la crise est l'autorité de référence dans la communication mais le niveau gouvernemental est bien évidemment interpellé, tant au niveau du ministre directement concerné par la crise qu'à celui du Premier ministre qui dispose auprès de lui du service d'information du gouvernement (SIG).

Comme l'indique la circulaire du Premier ministre du 23 mars 2006 sur la coordination de la communication gouvernementale, la diversification des risques qui pèsent sur notre société et la rapidité des réponses mises en œuvre, notamment en matière d'information et de communication, imposent une réactivité croissante face aux situations de crises, sachant que la multiplicité des acteurs et des filières d'information **nécessite le renforcement constant de la coordination pour assurer la cohérence de la communication.**

A l'évidence, le préfet de zone ne peut être absent de la chaîne de communication de crise dès l'instant où celle-ci touche plusieurs départements.

Or, **ni le niveau zonal et le niveau départemental ne sont cités par la circulaire du 22 mars 2006** qui s'en tient au rôle du SIG, « chargé d'animer et de coordonner un réseau d'information et de communication composé des communicants des différents ministères et des services déconcentrés de l'Etat ».

5.1 Les initiatives du SIG et les recommandations du livre blanc

En amont de la crise, le SIG et le SGDN assurent la rédaction **des volets information et communication des plans gouvernementaux**. Afin de cerner les conséquences potentielles de toute crise recensée, le SIG en collaboration avec le SGDN participe à l'organisation et à l'exécution des exercices nationaux majeurs et traite du volet communication. Il anime et coordonne un réseau d'informations et de communication, composé des communicants des différents ministères et des services déconcentrés de l'Etat. Il élabore des outils d'information et de communication et participe à l'homogénéité et à la cohérence des actions interministérielles. Ils participent aux actions de formation à la communication de crise.

Le rôle de la zone étant destiné à se renforcer, il serait utile qu'une circulaire du Premier ministre précise le rôle du préfet de zone en liaison avec les préfets de département : la circulaire de 2006 a donc vocation à être actualisée. Le ministère de l'intérieur qui sera invité à participer à cette remise à plat devra y veiller.

Dans la crise, le SIG anime la cellule interministérielle de crise (CIC).

Par ailleurs, les projets du SIG, repris et complétés par le livre blanc, portent sur la mise en place :

- d'une plate-forme téléphonique interministérielle de crise¹⁹, chargée pendant les crises de renseigner la population sur la cause des événements, de conseiller les personnes concernées par les alertes et de répondre aux inquiétudes en faisant le cas échéant intervenir des spécialistes (prévue pour fin 2008) ;
- d'un portail internet de sensibilisation aux risques majeurs ;
- d'une messagerie de crise interministérielle sécurisée (ISIS)²⁰ et d'un portail consacré à la prévention et à la réaction contre les attaques informatiques ;
- d'un réseau interministériel de porte-paroles qui associera en amont des crises les acteurs de la communication de crise.

De son côté, sous l'objectif général d'améliorer la résilience, le livre blanc propose d'une part de renforcer la sensibilisation de la population (information adaptée, sensibilisation à l'école, exercice sous l'autorité des municipalités, meilleure contribution des médias) et **de placer la stratégie de communication au centre du processus de gestion de crise** : mise en place d'un système d'alerte de la population performant et résistant, remplacement du système des sirènes par des techniques d'alerte plus adaptées (SMS, courriels, panneaux d'affichage publics dans les villes et les gares, panneau d'affichage variables sur le réseau routier et autoroutier, recours à internet...).

5.2 La stratégie zonale et départementale de communication de crise

Ayant à son niveau, en matière de communication de crise, la même fonction de coordination que le SIG, la zone de défense doit retenir une stratégie parallèle, y compris concernant les outils qui peuvent être déclinés au niveau zonal : plate-forme téléphonique, portail internet de sensibilisation aux risques, réseau interministériel de porte-paroles, auxquels pourrait être ajouté un extranet avec les collectivités territoriales et les principaux opérateurs de services publics.

On rappellera cependant la spécificité du niveau départemental concernant l'information à apporter aux élus nationaux et locaux concernés d'autant plus qu'il peut être fait appel, comme on l'a vu plus haut, aux moyens humains et techniques dont les exécutifs locaux ont la responsabilité.

Comme pour le SIG, la communication zonale commence dès l'élaboration des plans de secours zonaux et départementaux et se poursuit lors de la réalisation des exercices. Dans ce cadre, il est utile d'organiser et de faire vivre, par des rencontres régulières à décliner au niveau de la zone, le réseau de professionnels de la communication qui seront régulièrement invités à rencontrer les spécialistes des risques et des secours afin d'assurer la connaissance mutuelle et d'assurer une formation réciproque.

La démarche de certification des services de communication de crise devrait être étendue tant au niveau départemental que zonal²¹.

¹⁹ Capacité 30 000 appels/jour.

²⁰ Intranet Sécurisé Interministériel pour la Synergie gouvernemental.

²¹ Aujourd'hui seules deux préfectures de département sont certifiées (Ain et Val d'Oise).

ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

Annexe 1 : Lettre de mission

Annexe 2 : Listes des personnes rencontrées

Annexe 3 : Pilotage des zones de défense : schémas d'organisation

Annexe 4 : Tableau statistique des sollicitations des armées

Annexe 5 : Extraits du livre blanc sur la défense et la sécurité nationale
portant sur les zones de défense

Annexe 6 : Synthèse du rapport provisoire de décembre 2007
et synthèse des réponses au questionnaire adressé aux zones

Annexe 7 : Synthèse du rapport sur les zones d'outre-mer

ANNEXES 1

Lettre de mission

ANNEXE 1 LETTRE DE MISSION



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR,
DE L'OUTRE-MER
ET DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Le Ministre

Paris, le 12 OCT. 2007
Réf. :

**Le Ministre de l'Intérieur, de l'Outre Mer
et des Collectivités Territoriales**

A

**Monsieur le chef de l'Inspection
Générale de l'Administration**

00 07 14

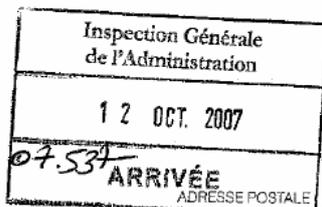
OBJET : audit des zones de défense

Le décret du 16 janvier 2002 relatif au pouvoir des préfets de zone, ceux du 30 mai 2002 sur les préfets délégués à la sécurité et la défense et les SGAP, ainsi que la zonalisation des forces mobiles, ont permis d'affirmer la place de l'échelon zonal au sein de l'administration territoriale de l'Etat.

La zone de défense est désormais positionnée comme un acteur central du dispositif opérationnel du ministère de l'intérieur, ainsi que comme un niveau pertinent de gestion des moyens (police nationale et SIC).

La question se pose désormais du renforcement de ses structures et d'une extension de ses compétences à d'autres domaines.

Je souhaiterais que l'inspection générale de l'administration puisse effectuer un audit des zones de défense en métropole et en outre-mer, en se livrant d'abord à un état des lieux, et en examinant ensuite plusieurs hypothèses d'évolution.



ADRESSE POSTALE : PLACE BEAUVAU 75800 PARIS CEDEX 08 - STANDARD 01.49.27.49.27 - 01.40.07.60.80
ADRESSE INTERNET : www.interieur.gouv.fr

S'agissant d'abord des *structures* des zones de défense, les questions suivantes devront être abordées :

- le renforcement des états-majors de zone (EMZ) : ceux-ci ont des moyens humains, financiers et matériels très variables d'une zone à l'autre. Il conviendrait d'étudier la façon de les renforcer, dans une logique interministérielle, compte tenu de l'étendue des missions confiées aux préfets de zone par le code de la défense et la loi de modernisation de la sécurité civile.
- le fonctionnement des centres opérationnels de zone (COZ) doit être également examiné : articulation avec les centres opérationnels départementaux (COD), le centre opérationnel de gestion interministérielle des crises (COGIC) et les centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage (CROSS), association des services de l'Etat (et notamment des directions interdépartementales des routes, dont les secteurs de compétence sont à évaluer), et rapprochement avec les centres régionaux d'information et de circulation routières (tel qu'il est expérimenté en zone Est et en Ile-de-France).

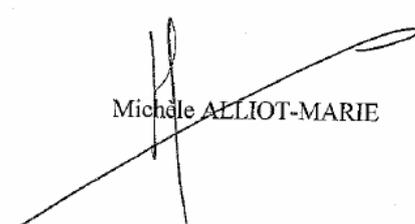
Concernant ensuite les *compétences* des zones de défense, je souhaite que puissent être examinées deux hypothèses :

- la possibilité pour la zone de devenir l'échelon de droit commun en matière de répartition des effectifs et de mutualisation des fonctions support et des moyens opérationnels, pour la police et la gendarmerie nationales ;
- l'extension du rôle de la zone en matière de défense et de sécurité, dans le prolongement des réflexions en cours dans le cadre du groupe de travail sur le « Livre Blanc » sur la défense et la sécurité nationales, notamment dans le domaine de la coopération civilo-militaire.

Telles sont les propositions que l'inspection générale de l'administration pourrait examiner.

Afin de nourrir vos réflexions, vous pourrez solliciter les services relevant du ministère de l'Intérieur (secrétariat général, DGGN, DGPN, DDSC...), et effectuer les déplacements que vous jugerez nécessaires au sein des préfectures de zone de défense.

J'attacherais du prix à ce que votre rapport me soit communiqué pour le 8 décembre prochain.


Michèle ALLIOT-MARIE

ANNEXES 2

Liste des personnes rencontrées

ANNEXE 2 LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

MISSION METROPOLE

Alexandre JEVAKHOFF	Directeur adjoint de cabinet du ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales
Bernadette MALGORN	Secrétaire général du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriale
Pascal MAILHOS	Directeur de la modernisation et de l'administration territoriale
Jean AMBROGIANI	Chargé de mission auprès de la secrétaire générale du ministère de l'intérieur, de l'outre et des collectivités territoriales, en charge du suivi de la commission Mallet sur la défense et la sécurité nationale
Henri MASSE	Directeur de la défense et de la sécurité civiles
Denis GAUDIN	Chef du bureau de la coordination interministérielle (sous-direction de la gestion de crise) DDSC
Alain WAQUET	Adjoint au DDSC, haut fonctionnaire de défense du ministère de l'intérieur de l'outre-mer et des collectivités territoriales
Frédéric PECHENARD	Directeur général de la police nationale
Gérard CLERISSI	Directeur adjoint de cabinet du DGPN, conseiller budgétaire
Luc PRESSON	Chef de Cab 2 au cabinet du DGPN
Général PARAYRE	Directeur général de la gendarmerie nationale
Général MIGNAUX	Chef du service des opérations et de l'emploi à la DGGN
Général MULLER	Chargé du pilotage à la DGGN
Général BANSARD	Adjoint au chef d'état major des armées, chargé des opérations
Francis DELON	Secrétaire général de la défense nationale SGDN
Jean-Philippe GRELOT	Conseiller pour les affaires de sécurité et de protection de l'Etat SGDN
Patrick DELAGE	Directeur de la protection et de la sécurité de l'Etat SGDN
Eric YVONNET	Responsable du département communication de crise au service d'information du Gouvernement
Michelle MERLI	Préfète, secrétaire générale de la zone de défense de Paris
Professeur HOUSSIN	Directeur général de la santé

Sophie DELAPORTE	Directrice générale adjointe de la santé
Gilles LEBLANC	Haut fonctionnaire de défense et de sécurité du ministère de l'écologie du développement et de l'aménagement durable
Dominique CONNORT	Chef du contrôle général des armées
Commissaire général Jean-Louis FILLON	Inspecteur du commissariat et de l'administration de la marine
Yann JOUNOT	Préfet délégué à la sécurité et à défense de la zone de défense Est
Jean-Claude PHILIPOT	Chef adjoint d'état major de la zone de défense Est
Général de corps d'armée FAUGERE	Officier général de la zone de défense militaire Est
Général de division SAMUEL	Commandant la région de gendarmerie de Lorraine, commandant la gendarmerie pour la zone de défense Est
Général VANDERPERRE	Adjoint au commandant de région de gendarmerie Lorraine
Gérard LANDRAGIN	Ingénieur des eaux, détaché de l'agence de l'eau Rhin-Meuse à l'état-major de zone Est
Philippe LUPORSI	Directeur du service zonal d'information et de communication, zone Est
François LUCAS	Préfet délégué à la sécurité et à la défense Ouest
Jean-Luc MARX (entretien téléphonique)	Préfet délégué à la sécurité et à la défense Sud-est
Alain PERRET (entretien téléphonique)	Préfet délégué à la sécurité et à la défense Nord
Xavier de FURST (entretien téléphonique)	Préfet délégué à la sécurité et à la défense Sud-est
Christian VITON (entretien téléphonique)	Préfet délégué à la sécurité et à la défense Sud-ouest
Jean DAUBIGNY	Préfet de région Bretagne, préfet de zone Ouest
Fabien SUDRY	Préfet délégué à la défense et à la sécurité Ouest
Colonel Daniel HAUTEMANIERE	Chef d'état-major zone Ouest
Christophe Van Der LINDE	Conseiller de défense et de sécurité de zone DRASS de Bretagne
Général DUBOURDIEU	Officier général de zone de défense Ouest

MISSION OUTRE-MER

A Paris	
Amiral LAJOUS	Conseiller défense au cabinet du secrétaire d'Etat chargé de l'outre-mer (SEOM)
M. COLRAT	Préfet, directeur des affaires politiques, administratives et financières DAFAF

M. BERTHIER	Préfet de la Guadeloupe
M. BABRE	Directeur de cabinet du DAPAF
M. M. LAPERLE et DUCROS	Pôle sécurité au cabinet DAPAF
Général BANSART	Adjoint au chef d'état major des armées, chargé des opérations
Général VICAIRE	Responsable des moyens de la gendarmerie nationale Outre-mer
M. MASSE	Directeur de la direction de la défense et de la sécurité civile (DDSC)
M.M. GIUSTI, GAUDIN, LEPAGE	DDSC
MME FIMEER	Cabinet du directeur général de la police nationale (DGPN)
M.M. CLERISSI et MAFART	Cabinet du DGPN
M. MARECHAUX	Directeur des services information et communications (DSIC)
M. BOUTONNET	DSIC (SCAT)
A Fort de France	
M. MANCINI	Préfet de la Martinique
Amiral COMBES	Commandant supérieur des forces armées des Antilles (COMSUP)
M. BIGOT	Directeur de Cabinet du Prefet
M. LATRON	Secrétaire général
Colonel COVA	Chef d'état-major de la zone de défense Antilles
M. JEAN-NOEL	Chef du SID-PC
Colonel PESME	Commandant du régiment du service militaire adapté (RSMA)
Colonel PALCY	Chef du service départemental d'incendie et de secours (SDIS)
M. de MARCELLUS	Directeur du CROSS Antilles Guyane
M. LE CARDINAL	Directeur départemental adjoint de la sécurité publique de Martinique
Colonel RUTANNI	Commandant de la gendarmerie de Martinique
Colonel BARTHE	Chargé de mission défense économique à l'EMZ
Docteur FONTANIL	Référent NRBC, coordonnateur sanitaire de zone
M. DODU	Directeur régional de l'Equipement de Martinique
A Cayenne	
M. LAFLAQUIERE	Préfet de Guyane
M. BERTON	Directeur de cabinet
M. DEVIMEUX	Secrétaire général
Commandant de police BOURGAIN	Chef d'état-major EMZ Guyane
M. CAVARROC	Chef du SID-PC Guyane
M. VAISSIERE	Chargé de mission défense économique (TG)

Colonel DUHAU	Chef d'état major des forces armées de Guyane (FAG)
Capitaine de vaisseau BARRERE	Comandant de la marine (COMAR)
GAUDIN	Chef du MRSC de Guyane
Colonel MULLER	Commandant de la gendarmerie (COMGEND)
Colonel MONTGENIE	Directeur du SDIS Guyane
Commissaire FABIANI	Directeur départemental de la sécurité publique
Docteur LAVERSANNE	Correspondant sanitaire de l'EMZ, SAMU
Commissaire DUHAMEL	Directeur départemental de la police aux frontières Guyane
M. TOMBA	Directeur des services d'informations et de communications de Guyane
M. MEUNIER	Directeur départemental de l'équipement
M. MOREL	Directeur de l'ONF Guyane (pôle renseignement orpaillage)
M. AGAPIT et MATTHIEU	Centre spatial de Guyane
M. MARTINEZ-COLLET	attaché de sécurité intérieure au Surinam
A Saint-Denis de la Réunion	
M. MACCIONI	Préfet de la Réunion
M. BOUVIER	Préfet de Mayotte (entretien téléphonique)
M. PEROCHEAU	Directeur de cabinet
Général de BOURDONCLE de SALVY	Commandant supérieur des forces armées du sud de l'océan indien (FASOI)
Lieutenant-Colonel BOUCHERON	SDIS de la Réunion
Capitaine de vaisseau NIOGRET	Commandant de la marine (COMAR)
Commissaire de la marine GUIGNE	Adjoint au COMAR
M. COUPU	Directeur régional des affaires maritimes
Colonel COURTOIS	Chef d'état-major de la zone de défense du sud de l'océan indien
Colonel TRITSCH	Commandant de la gendarmerie de la Réunion (COMGEND)
Commissaire ALABATRE	Adjoint au directeur départemental de la sécurité publique de la Réunion
MME THEROND-RIVANI	Directrice régionale des affaires sanitaires et sociales (DRASS)
M. MASSON	DRE de la Réunion
Dr BOURDE	SAMU
M.M. KADRI et REMOIS	Météo-France Réunion
M. DEVEZA	Directeur EDF Réunion
MME SEVEN	Chargée de mission action de l'Etat en mer auprès du directeur de cabinet du préfet
Commandant CICHY	Adjoint militaire au CEMZ
MME ZOGHBY	Adjointe politiques des risques (ff) au CEMZ
M. CHAPRON	Chef du service des systèmes informatiques de l'océan indien (SSIO) Préfecture

ANNEXES 3

Pilotage des zones de défense : schémas d'organisation

ANNEXE 3
PILOTAGE DES ZONES : SCHEMAS D'ORGANISATION

Schéma 1

Relations de l'Etat-major de zone

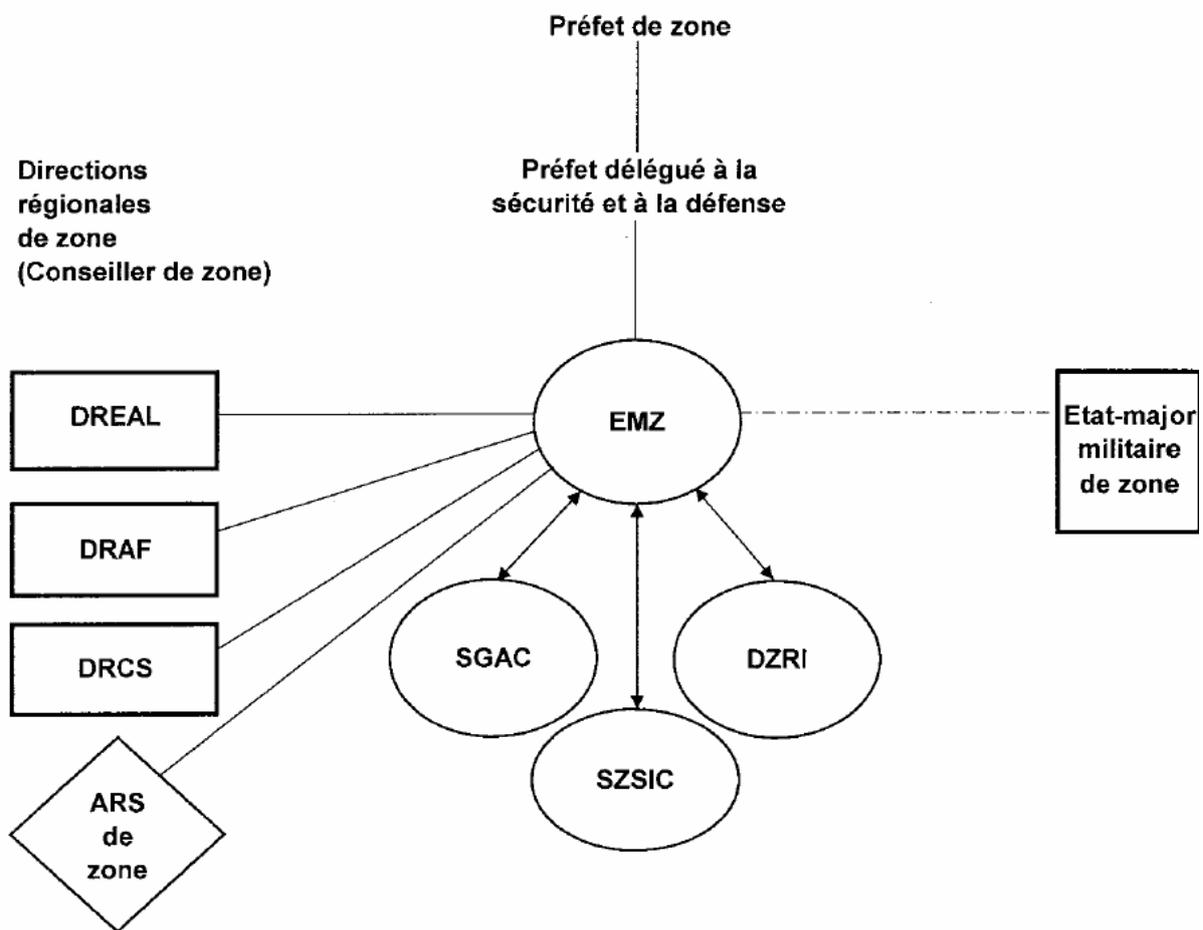


Schéma 2

Les fonctions de la zone

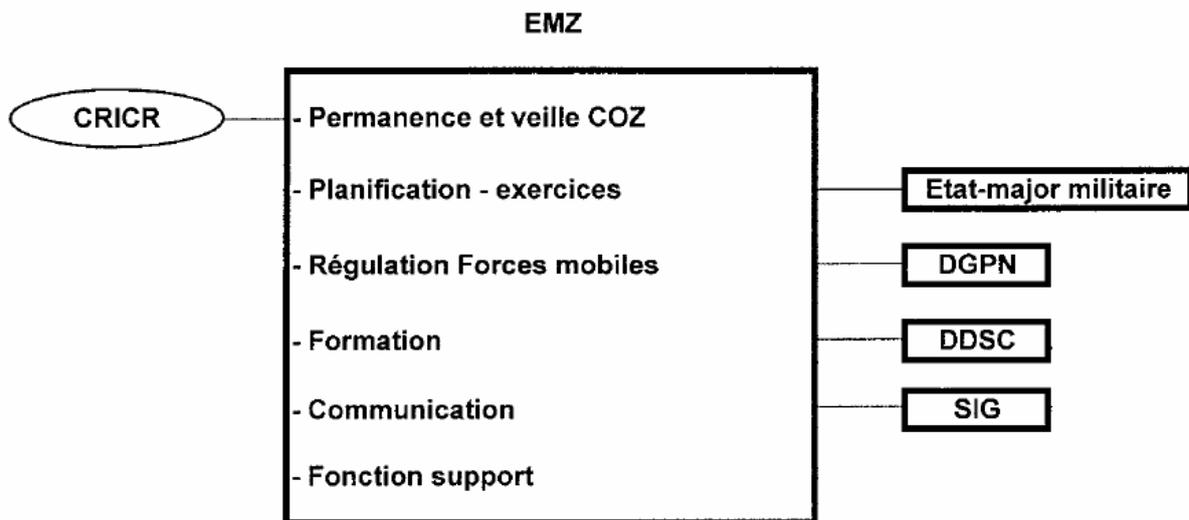
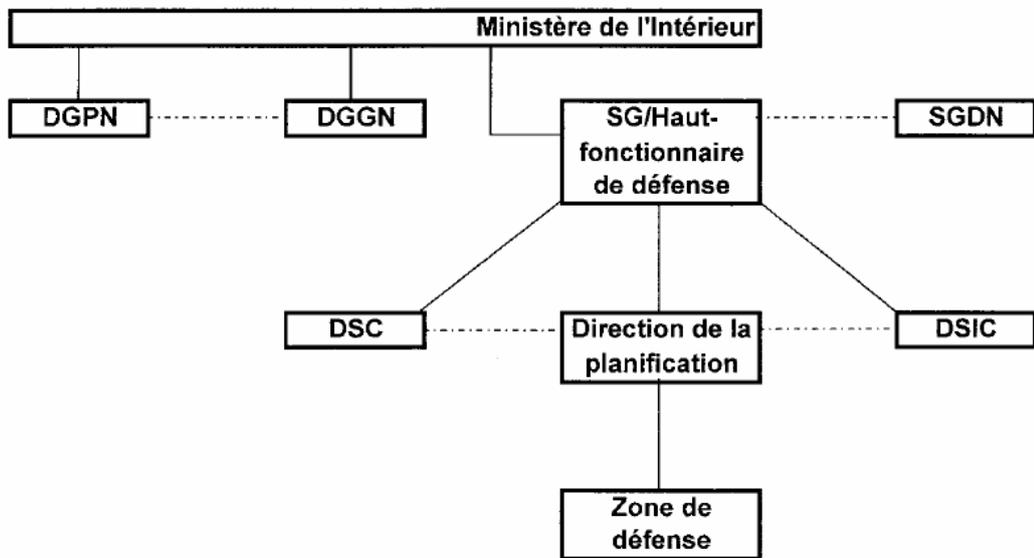


Schéma 3

Comité du Préfet
Direction de la réglementation
Zone de défense



ANNEXE 4

Tableau statistique des sollicitations des armées

ANNEXE 4 :

SOLLICITATIONS DES ARMEES

	2005	2006	2007
Total des sollicitations	399	519	578
dont métropole	175 (44 %)	173 (33 %)	179 (28 %)
Répartition géographique			
Est	15	25	13
Nord	2	8	7
Préfecture maritime Manche	5	6	0
Ouest	24	26	21
Préfecture maritime Atlantique	12	10	8
Sud – Ouest	20	31	32
Sud	55	29	45
Préfecture maritime Méditerranée	8	9	8
Sud – Est	7	10	17
Paris	6	7	15
National	21	12	13
Outre-mer	224	346	399
Concours	211 (53 %)	321 (62 %)	346 (60 %)
Réquisitions	23	28	28
Autres	165	170	204
Répartition/armées			
Terre	118	189	203
Air	173	193	214
Marine	60	87	90
Interarmées	48	50	51
Total hommes-jour	374.340	561.497	544.451
Moyenne hommes/jour :			
Terre	466	858	742
Air	391	449	470
Marine	168	231	280
Répartition sollicitations par types d'opération			
Aide aux services publics	147	261	356
Secours aux personnes	144 (36%)	177 (34%)	157 (27%)
Autres	108	81	59

Source : Ministère de la défense : état-major des armées

ANNEXE 5

**Extraits du livre blanc sur la défense et la sécurité nationale portant
sur les zones de défense**

ANNEXE 5

Synthèse des propositions du livre blanc sur la défense en matière de sécurité civile

1 - Pilotage national des zones

Le Conseil de défense et de sécurité nationale, présidé par le chef de l'Etat, couvrira l'ensemble des questions de défense et de sécurité nationale.

Pour les opérations à l'étranger ou sur le territoire national, le livre blanc pose les fondements d'une doctrine interministérielle de la gestion de crise.

Réorganisation de la planification de gestion de crises : les plans gouvernementaux seront initiés par le conseil de défense et de sécurité nationale et préparés par le Premier ministre qui s'appuiera à cette fin sur le nouveau SGDSN, le ministère de l'intérieur assurera plus particulièrement la préparation des plans à dominante d'ordre public et de protection et de sécurité civiles.

Le secrétaire général du ministère de l'intérieur devient haut fonctionnaire de défense, et aura autorité sur l'ensemble des services du ministère.

Il sera assisté par un directeur de la planification (élaboration et suivi de la planification, pilotage des zones de défense, sécurité des systèmes d'information et de communication aux niveaux central et territorial, intelligence économique), chargé également de veiller à la bonne articulation entre les pouvoirs publics et les collectivités territoriales.

Création d'un comité des préfets de zones de défense, présidé par le ministre de l'intérieur, dont le secrétariat sera assuré par la direction de la planification du ministère de l'intérieur.

2 - Compétences des zones de défense et de sécurité, organisation des EMZ et moyens

Extension de la compétence des préfets de zone de défense et de sécurité, échelon de déconcentration interministérielle de premier rang en matière de préparation et de gestion de crises majeures. Les zones, renommées zones de défense et de sécurité, sont chargées :

- du pilotage de la prévision et de la gestion de crises ;
- de la synthèse de l'information en situation de crises ;
- de l'appui aux départements en matière de planification, d'exercices et de formation ;
- de l'animation de la politique de coopération transfrontalière en matière de sécurité et de protection civile.

Les Préfets de département conservent leurs compétences générales en matière de sécurité.

Les états-majors des préfets de zone et des EMZD militaires seront rapprochés afin de regrouper les moyens militaires de planification dans un état-major unique, sous l'autorité du préfet de zone. Le préfet de zone s'appuie sur un conseiller militaire, l'OGZD, placé sous l'autorité du chef d'état-major des armées.

Les organisations déconcentrées des ministères seront alignées ou mises en cohérence avec le niveau zonal lorsqu'elles concourent à la gestion de crise.

Les zones devront monter en puissance. Elles devront disposer de capacités mobiles de détection, de prélèvement et d'identification biologique et chimique, et de capacités de décontamination (risque NRBC).

3 - La préparation de la crise : planification et exercices

Mieux prendre en compte le changement prévisible des risques :

- mieux se préparer aux risques sanitaires en collaboration avec le ministère de la santé ;
- renforcer les moyens de lutte contre la menace NRBC : triplement des moyens de décontamination ;
- acquérir des moyens mobiles d'analyse concernant les 16 agglomérations les plus importantes et création d'un centre unique destiné à l'entraînement des acteurs de secours ;
- renforcer les moyens logistiques permettant de faire face aux déplacements massifs de population ;
- mettre en place un système d'alerte des populations conçu sur le plan national et sur la base d'une approche centrée sur les bassins de risques ;
- prendre en compte les risques induits par les changements climatiques ;
- créer un centre d'alerte aux tsunamis.

Entrainer régulièrement ensemble tous les acteurs (à tous les niveaux) : une planification interministérielle à long terme des exercices sera mise en place sous l'autorité du SGDN.

Les retours d'expériences seront systématiques et formalisés. Ils devront être communiqués aux élus.

Associer les élus et les acteurs de terrain (et notamment les opérateurs de secteurs d'importance vitale) à la conception et à la validation des plans locaux de crise, notamment pour les risques naturels et technologiques.

Identification des ressources financières

4- La gestion de la crise et la coopération civilo-militaire

4-1 Au niveau central

Objectif de résilience globale de la société et des pouvoirs publics.

Clause de solidarité prévue dans le traité de Lisbonne : prévention des menaces, protection de la population et assistance en cas de crise.

Le ministère de l'intérieur de l'outre-mer et des collectivités territoriales assure au niveau opérationnel la conduite interministérielle de la crise. Pour les opérations civiles menées sur le territoire national, il créera **un centre opérationnel permanent**, ayant vocation à rassembler tous les acteurs et les partenaires de l'Etat.

Création d'une Agence de préparation et de réponse aux urgences sanitaires qui mettra au point, en lien avec l'OMS, des normes de sécurité : coordination de l'information sur les risques de pandémies, gestion des stocks européens de médicaments et coordination de la gestion des protections NRBC

4-2 Au niveau zonal

La sécurité civile continuera à reposer sur les 250 000 sapeurs pompiers et 300 000 secouristes.

Renforcement de la coordination entre le dispositif de sécurité intérieure et de sécurité civile et les armées.

Informers les élus de l'organisation de l'Etat en situation de crise : améliorer la coordination des moyens de l'Etat diligentés par le préfet de zone de défense et de sécurité avec ceux des collectivités territoriales. Les régimes juridiques de la réquisition seront harmonisés pour garantir le concours de tous les acteurs.

Améliorer l'interopérabilité technique des moyens d'information, de commandement et de communication des forces de sécurité publiques, de sécurité civile et des armées.

Création d'un centre national commun de formation et d'entraînement civil et militaire.

Un contrat opérationnel de protection sur le territoire national comportant une capacité de déploiement de 10 000 hommes au bénéfice de l'autorité civile est fixé aux armées ; **des contrats opérationnels précis sont assignés aux moyens militaires** appelés en soutien en accompagnement ou en complément des forces et moyens civils spécialisés ; ces moyens militaires sont, pour cela placés en alerte permanente. Pour sa part, l'OGZD dispose de l'emploi des moyens militaires courants de zone.

Pour la fonction stratégique ? d'intervention, **une capacité permanente est préservée en métropole comprenant notamment 5 000 hommes de l'armée de terre**. Les dispositifs de sécurité intérieure et de protection civile doivent pouvoir intervenir dans l'urgence en mobilisant immédiatement. Les moyens nécessaires sont évalués, au-delà des unités d'interventions de forces de police ou gendarmerie, à trente unités de forces mobiles, dix colonnes de renfort de sécurité civile et une capacité de prise en charge immédiate de plusieurs dizaine de milliers de personnes déplacées.

4-3 La question des hélicoptères

Initier la mutualisation des moyens opérationnels : approche interministérielle des missions de secours hélicoptés pour mettre fin aux redondances.

Pour les DOM-COM, élaborer de façon interministérielle un plan de remplacement de la flotte d'hélicoptères.

4-4 Les réserves

Au niveau zonal, **pilotage et mise en cohérence des réserves** de l'ensemble des ministères en liaison avec les autorités militaires, s'agissant des réserves militaires, et en appui des préfets de département pour les réserves communales.

5- La communication de crise

Sécurité nationale : une organisation nouvelle :

- Mise en place à Beauvau d'un centre de gestion interministérielle de crise ;
- Mise en place d'un centre national d'appel téléphonique : chargé pendant les crises de renseigner la population sur la cause des événements, de conseiller les personnes concernées par les alertes et de répondre aux inquiétudes en faisant le cas échéant intervenir des spécialistes ;
- Mise en place d'un réseau interministériel de porte-paroles associant en amont des crises les acteurs de la communication de crise ;
- Portail internet de sensibilisation du public aux risques nouveaux, à la préparation des événements graves ;
- Portail consacré à la prévention et à la réaction contre les attaques informatiques.

Stratégie centrée sur le citoyen :

- prise en compte de mesures propres à augmenter la résilience : mise en place de moyens d'alerte des populations, définition d'une politique de communication avant et pendant les crises, politique de prévention des risques et développement des exercices impliquant la population ou ses représentants ;
- renforcement de la sensibilisation de la population (information adaptée, sensibilisation à l'école, exercice sous l'autorité des municipalités, meilleure contribution des médias ;
- protection de la population du territoire : l'alerte et l'information de la population ainsi que la stratégie de communication seront placées au centre du processus de gestion de crise - mise en place d'un système d'alerte de la population performant et résistant (remplacer le système des sirènes par SMS, courriels, panneaux d'affichage publics dans les villes, gares, réseau routier et autoroutier, internet).

6 - Les systèmes d'informations et de communication

Création d'une **agence chargée de la sécurité des systèmes d'information** rattachée au Premier ministre, sous tutelle SGDSN, compétente pour le conseil au secteur privé sur les secteurs d'activité d'importance vitale.

7 - DOM COM

- risques spécifiques ;
- catastrophes naturelles ;
- sécurité du centre spatial de Kourou.

Renforcer les capacités de protection civile en cas de crise majeure.

Renforcer la coordination des moyens civils et militaires :

- Maintien du RSMA ;
- Redéfinition d'un dispositif à dominante aéromaritime de chaque collectivité pour faire face aux missions de service public et de lutte contre les trafics ;
- Mise en place en Guyane, à la réunion et en Nouvelle-Calédonie de moyens de théâtre capables d'intervenir rapidement dans les trois zones Antilles Guyane, océan indien et pacifique ;
- Renforcement des moyens hélicoptés.

ANNEXES 6

**Synthèse du rapport provisoire de décembre 2007
et synthèse des réponses au questionnaire adressé aux zones**

ANNEXE 6

SYNTHESE DU RAPPORT PROVISOIRE DE DECEMBRE 2007

L'état des lieux effectué par la mission met en évidence le **manque de visibilité de l'action de la zone**, alors que son utilité n'est pas contestée, compte tenu notamment de l'accroissement des risques et des menaces pouvant avoir une ampleur supra-départementale et de la nécessité de mutualiser, à cette échelle, les moyens de secours et d'ordre public.

La **grande diversité de situations des zones** nuit à leur visibilité. Si les différences liées à la géographie (nombre de départements, population, exposition différente aux risques) ne posent pas de problème de principe, en revanche, le positionnement spécifique des préfets délégués en matière d'ordre public à Lille, Lyon et Marseille, est préjudiciable au pilotage des missions premières de la zone concernant la défense et la sécurité civiles.

Par ailleurs, les **notions de défense civile et de défense économique** nécessitent une actualisation afin que la préfecture de zone puisse jouer pleinement son rôle. Cette clarification est aussi nécessaire pour pouvoir préciser les missions et les compétences des collaborateurs de la zone.

Enfin, la **faiblesse du pilotage des zones** fait écho à l'absence de maîtrise de leurs moyens : les effectifs sont variables et relèvent souvent de mises à disposition précaires d'effectifs inscrits dans des programmes LOLF différents ; les moyens de fonctionnement dépendent aujourd'hui du programme "administration territoriale" et s'imputent donc plus ou moins largement sur le budget de la préfecture de département.

L'examen des différentes structures positionnées à la zone fait apparaître des cloisonnements et donc des **pistes de synergie** entre l'état-major de zone, d'une part, et, d'autre part, l'état-major interarmées de zone de défense (EMIAZD), les centres régionaux d'information et de coordination routière (CRICR), les services zonaux d'information et de communications (SZIC) voire, pour ce qui concerne les missions de planification, les SIDPC et SIRACED-PC. Cette mutualisation est d'autant plus nécessaire que la zone doit pouvoir disposer de compétences multiples.

L'ensemble de ces constats amène à préconiser de soumettre **les préfetures de zone à une logique LOLF « objectifs-moyens-résultats »** par l'individualisation d'un budget opérationnel de programme comportant l'ensemble des moyens y compris humains. Ce budget de fonctionnement devra être conforté par un programme d'investissement facilitant notamment le rapprochement immobilier des centres opérationnels de zone (COZ), des EMZ, des CRICR et des EMIAZD et faisant appel aux financements des ministères concernés.

L'ensemble des entretiens menés par la mission conduit à proposer un **élargissement des compétences des zones dans un cadre interministériel**, concernant :

- le pilotage de la prévision et de la gestion de crise par le préfet de zone dans certaines circonstances bien ciblées ;
- l'accroissement du rôle d'appui de la zone en faveur du niveau départemental en matière de planification, d'exercices et de formation ;

- la reconnaissance du rôle interministériel de synthèse et de régulation de l'information en situation de crise ;
- l'animation de la politique de coopération transfrontalière en matière de sécurité et de défense civiles.

Cette montée en puissance de la zone peut se faire à coût constant en **structurant davantage la coopération civilo-militaire**, en professionnalisant la gestion financière de la crise et en **améliorant l'articulation entre le niveau zonal et le central**, afin d'accroître la pertinence territoriale des planifications nationales. Cependant, tant les rapprochements physiques des structures aujourd'hui dispersées que la modernisation des outils de veille, d'aide à la gestion de crise ou de communication impliqueront un budget qu'il conviendra ultérieurement de préciser.

La mission suggère de confier aux préfets de zone le **pilotage d'une véritable politique d'animation et de mise en cohérence des réserves**, en liaison avec les autorités militaires pour ce qui concerne les réserves militaires, et en appui des préfetures de département pour les réserves communales.

Enfin, la mission invite à une réflexion sur l'évolution du **positionnement du haut fonctionnaire de défense du ministère de l'intérieur** qui doit participer activement à la définition des objectifs des préfets de zone.

Plus généralement, les préfets de zone doivent devenir pour l'ensemble des ministères l'échelon de déconcentration interministérielle de premier rang en matière de défense et de sécurité civiles et travailler en relation avec l'ensemble des hauts fonctionnaires de défense et de sécurité ministériels.

SYNTHESE DES REPONSES AU QUESTIONNAIRE ZONE DE DEFENSE DE METROPOLE (HORS PARIS)

1- La coopération civilo-militaire

Les états-majors de zone (EMZ) et les états-majors interarmées de zone (EMIZAD) ont des contacts réguliers et des relations fréquentes. A Rennes, est organisée une rencontre hebdomadaire. A Lyon il est fait état d'un réel intérêt de l'officier général de zone de défense (OGZD) en matière de coopération.

Ces contacts permettent une réflexion croisée sur les méthodes de traitement des crises mais sans que la coopération et les attentes en termes de besoins de renforts soient formalisées ou normalisées, à l'exception du protocole Intérieur et Défense pour la lutte contre les feux de forêts et le risque nucléaire, biologique, radiologique et chimique (NRBC) (zone Sud).

S'agissant de la planification et des exercices, les militaires de l'EMIAZD participent à l'élaboration des plans civils en fournissant des contributions dans leurs domaines de compétences (Biotox, Piratox et Vigipirate), ce qui assure la cohérence des plans civils et militaires. En zone Est, l'EMIAZD a produit une étude sur la vulnérabilité des aéroports et a assisté l'EMZ pour le plan zonal pandémie grippale. Les plans généraux de protection et le plan défense opérationnelle du territoire (DOT) n'ont plus de réalité opérationnelle.

En moyenne deux exercices civilo-militaires sont effectués chaque année. Ils ont révélé des problèmes d'interopérabilité des communications et des outils informatiques (SIG). En zone Ouest, ces exercices ont fait prendre conscience aux acteurs zonaux et départementaux que les sollicitations des moyens militaires doivent s'inscrire dans un cadre juridique précis et tenir compte des contraintes militaires. Un groupe de travail a été mis en place pour élaborer un cadre juridique à destination des préfetures et un mémento à destination des délégués militaires départementaux. La zone Sud-est travaille aussi sur un projet de convention qui préciserait ce que la Défense serait en mesure de fournir au préfet de zone en cas de crise.

De plus en plus, l'OGZD est aussi sollicité pour apporter aux milieux économiques des informations sur la situation internationale dans la cadre de l'intelligence économique.

Les conseillers de défense ne font pas l'objet de l'EMZ : ils sont sous utilisés.

2- Défense économique et sécurité des secteurs d'importance vitale

Le concept de défense économique est à actualiser au regard du décret de 2006 sur les activités d'importance vitale et pour tenir compte de la distinction entre chargés de missions défense économique (CMDE) et chargés de mission régionaux d'intelligence économique (CRIE).

Le MINEFE distingue la défense économique et l'intelligence économique avec la création de deux réseaux autonomes : le réseau CRIE (au niveau du TG de région) et le réseau CMDE (au niveau zonal). Mais certaines zones suivent aussi l'intelligence économique notamment du fait de leurs relations avec le directeur zonal de la sécurité du territoire.

Le concept de défense économique reste à préciser par rapport : à la défense économique partenariale de niveau régional (compétence TPG), à la défense économique régaliennne, à la continuité de vie économique.

En matière de défense économique, le rôle du TPG, DRIRE, directeur inter régional des douanes serait aussi à préciser.

Dans les zones, la commission régionale de défense économique n'est pas réunie.

S'agissant du plan « ressources », le seul plan existant est le plan hydrocarbures. Les plans « ressources » ont vocation à être intégrés dans les parties générales et spécifiques des plans ORSEC. La défense économique est aussi traitée de manière transversale dans les plans Pandémie ou Vigipirate (Lyon).

Suite au décret de février 2006 sur les activités d'importance vitale, la majorité des zones sont en attente des directives nationales de sécurité (DNS) et du plan de sécurité des opérateurs. Elles ont informé et sensibilisé les préfetures de département mais nombre d'entre elles s'interrogent sur la méthode.

La zone Sud-est est plus avancée : installation de la commission zonale, visite des points sensibles, participation à l'élaboration des DNS, ciblage des opérateurs d'importance vitale (avec une interface nécessaire avec le niveau national).

Concernant les directives nationales de sécurité, les autres zones ne sont pas associées à leur élaboration. La Zone Ouest signale que seul le MEDAD a sollicité l'avis des échelons zonaux sur les projets de DNS.

3- Préfet de zone et sécurité civile

Les attentes des préfets de département vis-à-vis de leur zone ne sont pas formalisées. L'échelon zonal est encore souvent considéré sous le seul angle de pourvoyeur de moyens en cas de crise d'ampleur.

3-1 Animation du niveau départemental en matière de planification et d'exercices

Le rôle d'appui de la zone prend la forme de réunions et de formations des échelons départementaux. Généralement, on note une réunion annuelle des directeurs de cabinet des préfetures de département mais des réunions plus fréquentes des chefs de services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) (4/an en zone Sud, 2/an en zone Sud-est) et des SIRACEDPC²² (9/an) en zone Sud. Mise en place dans certaine zones de groupes de travail (pandémie grippale).

Les plans départementaux sont suivis par la zone mais sans appui technique. Les zones Ouest et Est suivent l'actualisation des plans départementaux et font les relances nécessaires.

²² Service régional des affaires civiles et économiques de défense et de protection civile

La zone participe quand c'est possible aux exercices départementaux mais sans pilotage de sa part. Le rythme de ces exercices et l'absence de programmation zonale rend impossible une présence systématique.

3-2 Rôle en matière de formation

Le recensement des offres et besoins de formation et l'animation du réseau des responsables de formation des sapeurs-pompiers constituent une activité importante, la DDSC se reposant, en la matière, sur les zones.

3-3 Animation des délégués de zone et opérateurs

La zone assure l'animation des délégués et correspondants ministériels de zone. De même, elle noue des relations avec les opérateurs : direction inter régionale des routes (DIR), conseils généraux (suivi des protocoles départementaux en matière de gestion routière), centres hospitaliers, transporteurs, entreprises du BTP, ONG, grande distribution.

3-4 Préparation des crises routières

S'agissant de la préparation des crises routières, l'articulation entre niveau zonal et niveau départemental se fait mieux que pour le reste de la sécurité civile. La zone Est assure la coordination des plans départementaux au sein du plan zonal et a connaissance des protocoles départementaux (Etat-Département). La zone Sud-Ouest est destinataire de tous les plans départementaux de gestion de trafic et l'actualisation annuelle se fait en liaison avec les départements mais la zone n'a pas connaissance des protocoles départementaux. Dans cette zone, est préparé un plan zonal de gestion du trafic du corridor atlantique (Poitiers vers frontière espagnole). Un exercice annuel est fait chaque année en zone Sud-Est et Sud-Ouest mais pas en zone Sud.

3-5 Gestion de crises

Grande variation dans le temps de l'occurrence des crises mobilisant une zone (du simple au triple) et forte variation de l'occurrence des crises ayant mobilisé le centre opérationnel de zone (COZ) selon les zones : de 2004 à 2007 : 7 (Sud-Est), 8 (Est) 18 (Sud), 30 (Ouest), 42 (Sud-Ouest). Importance prise par les grands événements (type rave party) (13/30 dans la zone Ouest) et poids des violences urbaines en 2005.

Mobilisation des moyens militaires : on ne peut pas parler de défaut de moyens militaires mais de problème de délais de satisfaction de moyens.

Grande variété des moyens militaires mobilisés (y compris pour des exercices) : importance croissante des demandes de moyens aériens (hélico), personnel, poids lourds, locaux, terrains, détachements risque technologique, modules de décontamination, véhicules de transport, équipes cynophiles, moyens de déblaiement, lits, couvertures, distribution d'eau, groupes électrogènes, stocks d'antidotes.

Les crises zonales font l'objet de retour d'expérience (RETEX), mais pas de bilan par les départements de la valeur ajoutée de la zone

4- Préfet de zone et ordre public

Le bureau de l'ordre public est intégré au cabinet du PDSO à Marseille et Metz.

Appréciation de la mutualisation. Le nombre d'unités à la disposition du préfet est faible du fait des prélèvements nationaux. La zonalisation des forces mobiles a été vidée de sa substance depuis 2005 du fait de l'extension de la gestion centralisée à un nombre croissant d'unités. En mission de sécurisation, la gestion zonale des forces mobiles est gênée par l'instruction prévoyant qu'elles assurent leur mission dans leur zone de compétence. Les zones demandent une plus grande souplesse d'emploi en sécurité générale. La zone Est souligne la bonne coordination entre la préfecture de zone et les états majors zonaux CRS et gendarmerie.

5- Organisation et activité de la zone

Il est fait remarquer que chaque PDSO a des compétences différentes et que l'échelon zonal souffre d'une image floue notamment du fait d'un manque de clarté de son organisation.

Dans les zones Sud-Ouest et Est, les compétences du PDSO ne comprennent pas la gestion de l'ordre public. En zone Sud-Est, la compétence ordre public s'étend à des délégations portant sur la réglementation, transférées de la direction de la réglementation de la préfecture. A Lyon, le PDSO dispose d'un secrétaire général pour le SGAP et d'un secrétaire général adjoint.

Les PDSO ayant la compétence « ordre public » déclarent y consacrer plus de 50% de leur temps, le pilotage de l'activité sécurité civile / défense civile étant déléguée à leurs adjoints. Ils insistent sur l'importance d'adjoints de bon niveau (sous-préfet et adjoint du SGAP).

Les zones notent l'absence de relations entre les EMZ et les services zonaux d'information et de communication (SZIC), sauf en zone Est où ce service est très impliqué dans la sécurité des systèmes d'information (observatoire zonal de sécurité des systèmes d'information). Le SIRACEDPC de chef-lieu de zone a également peu de relations avec l'EMZ. La zone Ouest estime qu'il n'y a pas de partage opérationnel possible entre ces deux structures : leurs problématiques étant jugées différentes.

Répartition d'activité de l'EMZ en pourcentage de temps consacré

Zones	<i>Sécurité civile et crise routière</i>	<i>Défense civile et défense économique</i>	<i>Ordre public</i>
<i>Sud-Est</i>	50%	40%	15%
<i>Sud</i>	70%	10%	10%
<i>Sud-Ouest</i>	50%	20%	30%
<i>Ouest</i>	20%	60%	20%
<i>Est</i>	50%	10%	40%

L'effectif des EMZ dédié aux opérations et à la veille représente entre 40 et 60% de l'effectif total alors que celui consacré à la planification varie de 10 à 20%.

Les zones estiment que les effectifs pourraient être considérés comme suffisants mais elles notent que se posent des problèmes de compétences et d'adéquation des profils des cadres aux missions des EMZ. La gestion des ressources humaines des EMZ est problématique, notamment du fait du caractère juridiquement précaire des mises à disposition et des difficultés de remplacement des fonctionnaires mutés.

Toutes les zones évoquent des besoins en compétences techniques. La zone Ouest fait état d'un besoin de renforcement de l'EMZ en conception et mise en œuvre des retours d'expérience (RETEX). D'autres évoquent un besoin pour le suivi d'ANTARES, la capacité de formation interministérielle de gestion de crise à destination des partenaires de la zone, l'ingénierie de planification et les compétences maritimes (zone Ouest : seule zone en relation avec deux préfets maritimes)

Implication des services déconcentrés de zone

Les zones font état de l'appui du réseau des délégués ministériels de zone. Les conventions cadres négociées en 2003 ont produit des effets bénéfiques. La pratique de lettres de mission est courante.

La zone Sud-Est note l'importance du réseau finances, équipement (DRE) et santé (DRASS). La zone Est ajoute la DIREN et la zone Sud-Ouest ajoute la DRIRE et déclare bénéficiaire de l'appui à plein temps, d'un inspecteur vétérinaire et à mi-temps, d'un ingénieur DRE, d'un inspecteur santé publique, d'un pharmacien inspecteur, d'un ingénieur génie sanitaire et d'un inspecteur régional des douanes. A l'opposé, la zone Est bénéficie de peu de compétences externes à part un ingénieur (agence de l'eau) et un chargé de mission cartographie. La zone Sud ne dispose d'aucune compétence externe. Certaines zones souhaitent s'adjoindre un médecin inspecteur de santé public et un inspecteur vétérinaire. La Zone Ouest signale que certains délégués de zone n'ont pas d'arrêté de nomination en qualité de délégué de zone.

La disposition à l'EMZ de compétences dans la zone du volet santé reste problématique et les zones s'interrogent sur le rôle des agences régionales de santé.

Relation avec les opérateurs privés

La zone Est et Ouest font état de relations avec les opérateurs à propos de la défense économique mais également de VIGIPIRATE et pandémie grippale. Parmi les opérateurs sont cités : EDF, RTE, grandes enseignes, les métiers de la sécurité.

6- Evolution souhaitée de la zone de défense

6-1 Pilotage

Les zones plaident pour une circulaire fixant un cadre général d'organisation et de fonctionnement de l'EMZ.

Les zones n'ont pas la perception d'un pilotage national ni de la DDSC, sauf en ce qui concerne le fonds d'investissement aux SDIS (FAI), Antares, l'emploi des hélicoptères et la formation des sapeurs pompiers. Le SGDN n'est pas jugé être le bon outil de pilotage du fait

de ses missions centrées sur la défense nationale. Dans son rôle de pilotage, le ministère de l'intérieur est très centré sur la crise et moins sur la planification.

Les zones se déclarent favorables à une directive nationale d'orientation zonale.

Au niveau zonal, le comité de zone est réuni une fois par an. A Rennes, des objectifs annuels sont fixés à la zone.

Selon les zones, le préfet de zone doit avoir autorité sur les délégués et correspondants ministériels de zone sans que les HFDS interfèrent. Il faut éviter de transformer la zone en outils déconcentrés et cloisonnés de chaque ministère conduisant à une dispersion des expertises. La zone Ouest estime utile la coopération entre le HFDS pour coordonner le pilotage des zones et gommer les divergences et incohérences.

6-2 Missions et organisation

Les zones estiment nécessaire que leur soient donnés un cadre juridique, administratif et financier clarifié et une doctrine lisible sur la défense civile et la défense économique. Certaines plaident pour une actualisation du décret de 2002.

La zone Est propose que soit affirmée le rôle de la zone s'agissant de la coopération transfrontalière.

En cas de crises d'ampleur (économique, sanitaire et routière), une réflexion est souhaitée sur une gestion de crise graduée et globale (dépasser une gestion de crise cloisonnée) entre la zone et le département impliquant un droit de regard du préfet de zone sur les décisions du préfet département et un pouvoir possible de substitution (pouvoir de police spécifique) sans remise en cause du rôle général du préfet de département, comme gestionnaire de crise de premier niveau.

L'information du préfet de zone peut être ponctuellement problématique. La zone Ouest fait par exemple état de la difficulté d'accès à l'information sur la nature du chargement d'un navire en situation de naufrage et de la nécessité d'un contact direct entre préfet maritime et préfet de zone avant décision critique.

Certaines zones plaident pour le rapprochement EMZ et EMIAZD afin de développer les capacités en matière de planification et d'exercices et pour l'intégration du CRICR dans le COZ. La zone Ouest souhaite la fusion des EM et la création d'un EM interservices dirigé par un sous-préfet assisté d'un adjoint militaire, d'un adjoint sécurité civile, d'un adjoint ordre public, d'un adjoint défense économique et d'un adjoint santé publique. Les PDSD rappellent que rapprochement ou fusion ne doivent pas mettre en cause le principe d'autorité de l'autorité civile.

Certains PDSD souhaitent la réforme du mode de direction des centres régionaux d'information et de circulation routière (CRICR) afin d'avoir un seul directeur en remplacement des directions tournantes actuelles.

Les avis sont partagés sur la mutualisation entre EMZ et SIRACEDPC, siège de zone. Ceux qui s'y opposent font état d'un risque de démobilisation de l'équipe départementale et d'un

mélange des missions inopportun. Lyon souhaite au contraire le transfert du SIDPC au siège de zone dans EMZ.

6-3 Moyens de la zone

Emplois

Les zones plaident pour un référentiel d'emplois de l'EMZ, au moins pour les emplois du tronc commun ce qui donnera de la légitimité à la zone. Elles plaident aussi pour une formation d'adaptation à l'emploi des cadres de l'EMZ et de façon générale pour un budget de formation pour améliorer la professionnalisation des EMZ.

Elles estiment que les zones doivent étendre leur rôle pour la formation des cadres des services interministériels départementaux de défense et de protection civile (SIDPC) et pour le pilotage des exercices extra départementaux.

S'agissant de la sécurité des systèmes d'information, les EMZ et les SZIC peuvent apporter des réponses concrètes (référence à l'observatoire zonal de la SSI à Metz).

Des zones plaident pour le rattachement des chargés de mission défense économique à la zone et non au TPG.

Toutes les zones expriment des besoins de compétences techniques externes, notamment : géomaticien, informaticien, spécialiste de télécommunications.

Outils

Les zones estiment que le recours aux « vrais » SIG nécessite de réelles compétences informatiques qui leur manquent et qu'il faudrait une structure nationale de réflexion de pilotage et de soutien en la matière. Elles sollicitent des outils d'aide à la planification (bases de données, outils cartographiques).

Concernant les outils d'aide à la gestion de crise, SYNERGI est apprécié mais il importe d'élargir les pourvoyeurs d'informations. Toutefois, l'outil peut devenir illisible en cas d'événements multiples et simultanés sur le territoire ; dans ce cas il faut prévoir une fonction de régulateur/modérateur au niveau zonal.

Moyens financiers

Les zones souhaitent que soient identifiés les moyens de la zone dans un BOP central ou zonal. Le BOP devra comprendre des crédits de formation dédiés à la zone.

La désignation du préfet de zone comme ordonnateur secondaire d'un budget de zone doit permettre une gestion plus efficiente des crédits mis en place dans la gestion de la crise (référence au rôle financier de la zone Ouest dans le naufrage du PRESTIGE qui a facilité la coordination de l'action terrestre et a permis de gérer la crise au moindre coût).

Localisation

Les zones plaident pour rapprocher les implantations. La question de l'éloignement des structures de la zone (EMZ, COZ, CRICR) est signalée à Marseille et Bordeaux avec des projets de transfert. Les CRICR sont souvent éloignés des EMZ.

ANNEXE 7
Synthèse du rapport sur les zones d'outre-mer

ANNEXE 7 SYNTHESE RAPPORT ZONES DEFENSE OUTRE-MER

Le rapport porte sur les cinq zones d'outre-mer sachant que la mission s'est rendue en Martinique, Guadeloupe et Réunion mais non en Nouvelle-Calédonie et Polynésie française. Pour ces deux collectivités d'outre-mer (COM), la mission a cependant consulté les hauts commissaires.

La mission met d'abord en avant les spécificités de l'outre-mer du point de vue des risques et des enjeux de souveraineté. Les années 2005-2007 ont été marquées aux Antilles et à la Réunion par un nombre élevé de crises, liées à des catastrophes naturelles (cyclones, tremblement de terre...) et à de graves problèmes sanitaires (crise du Chikungunya à la Réunion et à Mayotte et de dengue en Guadeloupe et Martinique). A cela s'ajoutent les menaces pour la sécurité et les enjeux de souveraineté : orpaillage sauvage dans la forêt guyanaise, pêche illégale, trafic de stupéfiants en mer des Caraïbes, protection du centre spatial de Kourou, sans oublier le poids croissant de la coopération régionale. Tous ces éléments pèsent notamment sur les préfets de zone et leur état-major, sur leurs services et les forces militaires présentes, tous par ailleurs confrontés à une forte exigence de solidarité de la part des élus et des populations ultra-marines.

Ce contexte montre l'importance du concept de zones de défense pour, à la fois, évaluer les risques, planifier les réponses pour y faire face et surtout mobiliser, en cas de crise, tous les moyens interministériels, soit pour secourir les populations, soit pour assurer leur protection ainsi que celles des activités vitales et stratégiques.

Le premier constat fait d'abord apparaître un manque d'homogénéité d'organisation entre les départements et les collectivités d'outre-mer qui n'a pas de justification. La mission propose que la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie-française relèvent des mêmes textes que les DOM et soient l'une et l'autre dotée d'un véritable état-major de zone.

En termes d'organisation et de moyens des zones et de leur état-major, le rapport présente un certain nombre de recommandations parmi lesquelles :

- la clarification du positionnement et du statut des chargés de mission de défense économique dont le rôle est important pour prendre en compte les risques de blocage de l'approvisionnement de ces territoires ;
- le renforcement des effectifs de l'état-major de la zone de Guyane et de ceux de chaque COM. A cet égard, le rapprochement entre les états majors civils et militaires de zone constitue une opportunité, y compris pour actualiser les plans de crise ;
- l'amélioration à apporter en matière de coopération entre EMZ et services déconcentrés, en étant notamment attentif, dans le cadre de la réforme des services territoriaux en cours, à laisser aux préfets de ces zones les moyens d'expertise sur les risques sanitaires.

En termes de pilotage, des progrès doivent être opérés, la coopération intra zonale étant encore par trop limitée. Cela implique de faire vivre les comités de défense de zone et de faire jouer à l'EMZ un rôle de chef de file en matière de planification et d'exercices, sans toutefois opérer de confusion entre le rôle de l'EMZ et celui du service de protection civile rattaché à la préfecture de zone. Il s'agit également de structurer le pilotage central des préfets

et hauts commissaires, en les associant au futur comité des préfets de zone de défense et de sécurité²³ présidé par la ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales.

Des progrès sont par ailleurs attendus de la part des préfets de zone ultramarins dans deux domaines qui constituent aujourd'hui des points de fragilité :

- la performance et la sécurité des systèmes d'information et de communication doivent être renforcées, d'autant plus qu'ils prennent une importance vitale en cas de crise du fait de l'éloignement de ces territoires de la métropole. Il importe que la direction des services d'information et de communication s'investisse davantage en lien avec la direction de la planification ;
- l'importance du renseignement : la réforme des services du renseignement mérite d'être adaptée à la situation particulière de l'outre-mer en prévoyant au moins une antenne de la DZRI en Guadeloupe et à Mayotte.

Enfin, la capacité à mobiliser les moyens suffisants pour faire face à la crise constitue le cœur de la mission des préfets de zone qui, outre-mer, sont placés dans une situation singulière vis-à-vis des renforts extérieurs du fait de l'éloignement des DOM et des COM de la métropole.. Le rapport montre à cet égard, que si la première ligne de réponse à la crise est solide s'agissant des moyens de sécurité publique et d'ordre public (police et gendarmerie nationales) qui ont été renforcés ces dernières années, la situation est précaire s'agissant des services d'incendie et de secours. Pour des raisons multiples à la fois politiques et financières, les SDIS d'outre-mer sont opérationnellement fragiles.

Cela pose la question du dimensionnement souhaitable de la ligne de renfort mobilisable en cas de crise, soit par l'appel aux moyens militaires sur zone, soit par le recours à des moyens projetables de la métropole. Les récentes crises ont montré qu'il était nécessaire de recourir à la fois aux renforts militaires présents sur zone et aux moyens de la protection civile de la métropole.

Le rapport montre que les moyens de renfort militaires ont été ces dernières années de plus en plus sollicités par les préfets d'outre-mer : 72% des sollicitations des armées en 2007. Du point de vue des moyens humains, le dimensionnement actuel ne soulève pas de difficultés mais les réductions envisagées dans la cadre de la RGPP reprises par le livre blanc sur la défense et la sécurité nationale inquiètent les préfets, même si le maintien du potentiel des régiments du service militaire adapté devrait être de nature à les rassurer.

C'est la question de l'évolution du potentiel des moyens aériens qui, à court terme, constitue le point le plus sensible pour les préfets de zone. Leurs états-majors sont aujourd'hui en charge de coordonner (non sans difficultés) les moyens hélicoptères de divers services et notamment de ceux des armées. La réduction à court terme du potentiel du parc d'hélicoptères militaires est inévitable compte tenu de l'âge moyen des PUMA. Le rapport propose que soit engagée une réflexion interministérielle d'ensemble sur le renouvellement des moyens aériens en abordant l'option du recours à des moyens privés pour des missions n'exigeant pas des capacités de transport, d'une part et à des moyens mutualisés, d'autre part. Cette seconde option nécessitera une coopération encore plus étroite entre les états-majors civils et militaires et avec les services partageant ces moyens, qui pourrait donner lieu à l'établissement de protocoles de coopération plus étendus que ceux existant aujourd'hui.

²³ Cf. Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale – juin 2008 p. 194