

Les SDIS répondent à la pandémie de Covid-19

Résumé La pandémie de Covid-19 a conduit les Services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) à décliner une organisation spécifique pour répondre à la situation. Leur préparation en prévision d'événements d'ampleur a largement favorisé la réaction et l'adaptation de ces services. Ils ont pu s'appuyer sur la doctrine de gestion opérationnelle et de commandement utilisée au quotidien en opération. Pour autant, cette crise a dépassé comme pour nombre d'institutions le cadre habituel de leurs missions. Elle a donc nécessité une forte adaptation pour garantir la continuité des missions tout en préservant la santé des sapeurs-pompiers exposés et des personnels administratifs et techniques sollicités en soutien fonctionnel.

Mots-clés Crise, Covid-19, SDIS, gestion opérationnelle et commandement, poste de commandement.

Abstract The SDIS respond to the Covid-19 pandemic

The Covid-19 pandemic led the Fire and Rescue Services to adopt a specific organization. Their preparedness to face major accident helped them to adaptively respond to this crisis. They basically use their command and operational management doctrine. However, as for other institutions, this crisis has gone beyond the usual framework of their missions. A strong adaptation was required to guarantee the continuity of their missions while preserving the workers health.

Keywords Crisis, Covid-19, command and operational management, command post.

Les Services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) prennent une large part dans les différentes cellules de crise activées pour faire face à un événement majeur. Présents dans les différents postes de commandement, les sapeurs-pompiers déclinent une organisation spécifique inspirée du monde militaire et enseignée à l'École nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers (ENSOSP). Le pilotage de crise de sécurité civile sur un territoire relève d'un directeur de crise, le directeur des opérations de secours (DOS), assisté d'un commandant des opérations de secours (COS). Il s'agit d'un officier de sapeurs-pompiers spécifiquement formé selon l'ampleur de l'événement à prendre en compte.

Sur le plan opérationnel, les SDIS sont structurés à partir d'un ensemble de règles de gestion et d'organisation pour répondre aux situations de crise (voir encadré). La crise sanitaire a conduit chaque SDIS à apporter des réponses adaptées aux besoins et aux caractéristiques de leur territoire. Cette pandémie les a obligés à prendre des mesures d'une part pour contribuer à la réponse globale auprès des populations, et d'autre part pour garantir la continuité de leurs activités aussi bien opérationnelles que fonctionnelles. Ils s'inscrivent ainsi dans la gestion d'une crise par subrogation (la pandémie) et dans l'évitement d'une crise intrinsèque à leur structure [1].

Les SDIS face à une opération majeure

Dans le cadre de leur activité opérationnelle et plus spécifiquement dans la prise en compte d'événement d'ampleur, les SDIS peuvent se référer au Guide de doctrine opérationnelle intitulé « Exercice du commandement et conduite des opérations » [2]. Ce référentiel de mai 2019 reprend des éléments réglementaires d'organisation des SDIS, expose la structure du commandement, la préparation opérationnelle et les postures de chef.

Dans le cadre de la prise en compte d'un événement majeur par un SDIS, nous allons cibler le rôle du chef de site à travers ses missions et les outils mis à sa disposition.

Encadré

Situation administrative des SDIS sur le plan opérationnel

Les SDIS ont la particularité de dépendre pour leur partie administrative et financière d'un Conseil d'administration composé de conseillers départementaux et d'élus issus des communes ou communautés de communes. Sur le plan opérationnel, les sapeurs-pompiers des SDIS interviennent sous les ordres du préfet. Ils s'organisent en application du Code général des collectivités territoriales (CGCT) et du Code de la sécurité intérieure. Leur réponse opérationnelle s'inscrit dans le cadre d'un règlement, conformément à l'article R.1424-42 du CGCT.

En intervention, le commandement des opérations de secours (COS) est assuré par un sapeur-pompier sous les ordres du directeur des opérations de secours (DOS), en l'occurrence le préfet du département ou le maire de la commune concernée par l'événement. De manière générale, le maire assure la direction des opérations de secours sur le territoire de sa commune tant qu'il dispose des capacités pour faire face à l'événement et tant que la situation se limite à son territoire de compétences. Dans le cas contraire, le préfet prend les fonctions de DOS. Dans ce rôle, précisé dans l'article 12 de la loi Matras [13], le préfet dispose des moyens du plan ORSEC (organisation de la réponse de sécurité civile) départemental lui permettant notamment de :

- recenser et mobiliser les acteurs publics et privés et leurs capacités ;
 - réquisitionner au besoin les personnes physiques et morales et leurs capacités ;
 - fixer et coordonner les objectifs à atteindre ;
- pour répondre aux opérations de secours constituées d'un ensemble d'actions caractérisées par l'urgence qui visent à soustraire les personnes, les animaux, les biens et l'environnement aux effets dommageables des événements redoutés.

Le chef de site est un officier du grade de commandant à colonel qui dispose sur le terrain d'un poste de commandement ou qui intègre un poste de commandement interservices (figure 1). Le poste de commandement sapeur-pompier de niveau site comprend les fonctions suivantes : le renseignement, les moyens, l'action, l'anticipation, les transmissions

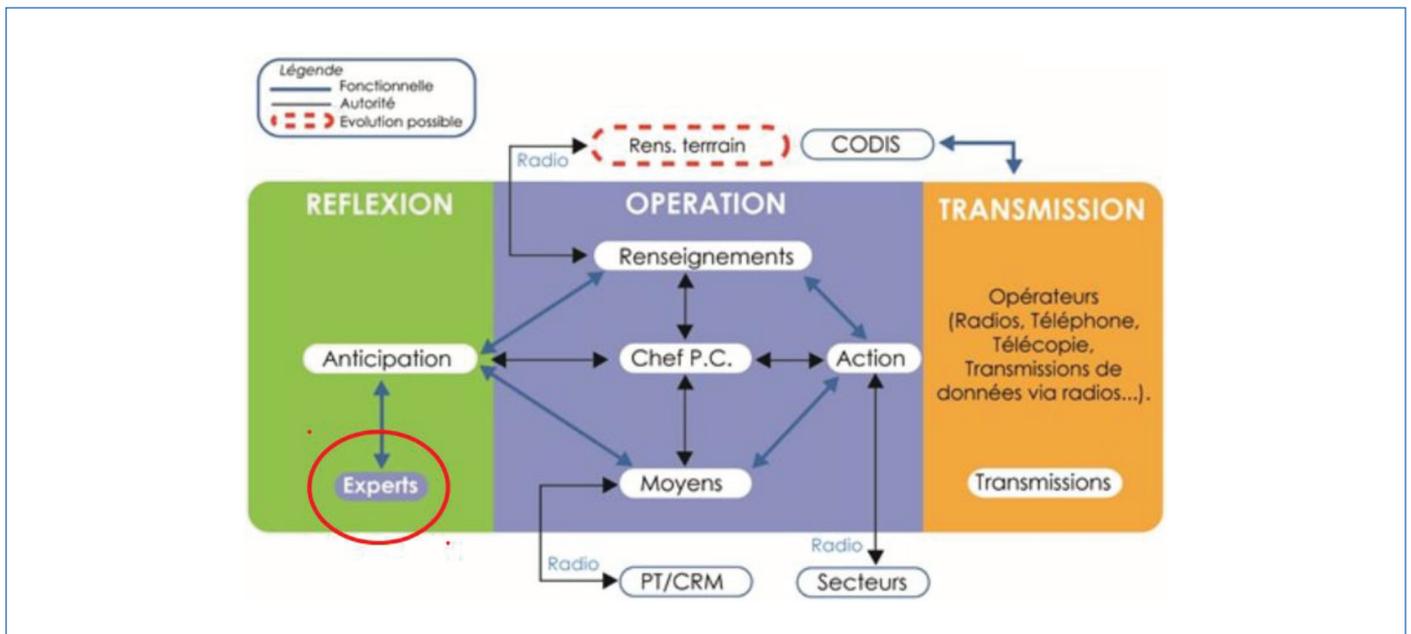


Figure 1 - Organisation possible d'un PC de site (ENSOSP). Ce schéma fait apparaître les interactions indispensables entre acteurs et peut ainsi guider l'organisation spatiale des différentes fonctions dans une cellule de crise.

Signification		Ordre Initial	Questions du raisonnement tactique
S	Situation	Description de la situation initiale	Quoi ? Où ? Par où ?
A	Anticipation	Solution envisageable, évolution possible	Jusqu'ou ? Contre quoi ?
O	Objectif	Buts à atteindre	Quoi faire ?
I	Idée de manœuvre	Techniques envisagées pour atteindre l'objectif	Comment faire ?
E	Exécution	Répartition des tâches, sectorisation	Avec quoi ?
L	Logistique	Moyens nécessaires : soutien sanitaire, éclairage...	Quels besoins ?
C	Commandement	Transmission, position du COS, adjoint du COS, mesures de sécurité individuelle et collective...	Quelles règles ?

Tableau I - Ordre initial du chef de site sur la base du SAOIELC (situation, anticipation, objectifs, idées de manœuvre, exécution, logistique et commandement).

et le chef PC. Le rôle de chaque personnel chargé de ces fonctions est clairement défini et fait l'objet d'une formation adaptée.

Le chef PC (officier formé au niveau chef de site) a un rôle de coordinateur des différentes cellules en application des objectifs que le COS aura fixé dans son ordre initial. L'ordre initial, outil central pour le COS, s'appuie sur le raisonnement tactique (tableau I). Cet ordre est reporté sur un tableau au sein du PC afin de garantir le partage des informations à l'ensemble des acteurs.

Les équipes spécialisées en risque chimique, les drones, les ressources fournies par le service d'information géographique en lien avec le service numérique se retrouvent en complément des équipes chargées de l'attaque du sinistre. En complément, le suivi médical des équipes intervenantes est assuré sur le terrain par le Service de santé et de secours médical (SSSM) composé de médecins, infirmiers, ou encore pharmaciens sapeurs-pompier.

La réponse des SDIS face à la pandémie

Les SDIS, en s'appuyant sur les modèles connus au quotidien pour répondre à des événements redoutés d'ampleur, ont décliné une organisation territoriale pour faire face à la pandémie. Contrairement aux événements habituellement gérés, la première difficulté réside dans la durée de cette crise relativement longue (plusieurs années) en opposition aux crises de durée courte (de quelques heures à quelques jours). Les retours d'expérience permettent d'illustrer les différents modes de fonctionnement mis en place face à une situation inédite qui dure dans le temps.

La planification

Dans le cadre de la pandémie, les SDIS vont s'appuyer notamment sur le plan national de prévention et de lutte « pandémie grippale » d'octobre 2011, qui a pour objectif de protéger la population et de préserver le fonctionnement de la société et des activités économiques [3].

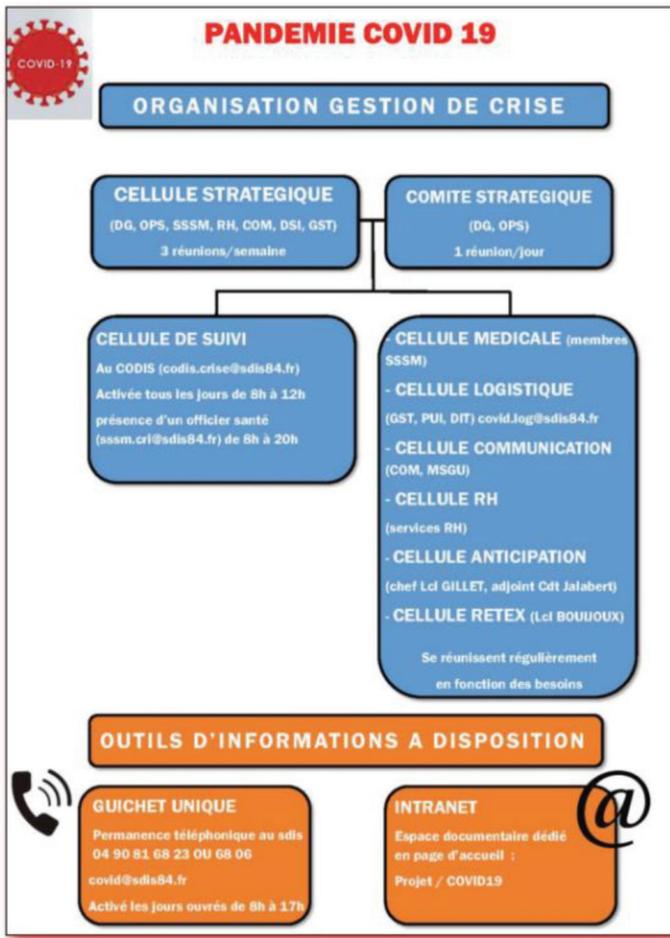


Figure 2 - Organisation gestion de crise, SDIS 84 [6].

Dès le début de la crise, les SDIS ont activé leur Plan de continuité d'activité. Les objectifs définis dans le PCA du SDIS 31, par exemple, fixaient la ligne directrice pour la première phase de la pandémie [4] :

- assurer la protection du personnel contre la contamination ;
- recentrer les actions du SDIS sur les missions prioritaires ;
- assurer la permanence du commandement ;
- optimiser les ressources humaines engagées sur les opérations et en soutien.

L'organisation de la gestion de crise

L'architecture du dispositif de crise est propre à chacune des organisations, comme le montrent les figures 2 et 3. « Il est impossible de fixer a priori une architecture définitive, y compris pour une même organisation [...], les formes à retenir sont naturellement différentes selon la nature et la dynamique de la crise » précise Patrick Lagadec, chercheur spécialiste de la gestion du risque et des crises [5]. Le cadre de base des organisations de crise prévoit une cellule « Direction générale », une cellule « Gestion », une cellule « Communication », une cellule « Appui logistique » [5].

Les SDIS ont décliné des organisations à partir des modèles adaptés aux opérations d'ampleur, complétés par l'intégration des activités fonctionnelles quotidiennes. Nous retrouvons ainsi des cellules administratives

ou ressources humaines en complément des cellules habituelles.

Dans les différents RETEX (retour d'expérience), la place du SSSM (Service de santé et de secours médical) est soulignée. En effet, le SSSM a répondu par la mise en place de ressources spécifiques dans le Centre de traitement des appels avec les officiers de santé. Ces personnels ont permis d'apporter des réponses adaptées aux personnels sur le terrain, d'assurer les recensements des différentes situations Covid dans les structures opérationnelles, et de venir en soutien des opérateurs sur la prise en charge des appels liés à la pandémie en particulier.

Parallèlement, les personnels des pharmacies à usage intérieur et de la logistique médicale se sont largement mobilisés pour faire face aux besoins logistiques en termes d'équipements de protection individuelle (EPI) et de solutions hydro-alcooliques (SHA). En partenariat avec des facultés de pharmacie, ils sont allés jusqu'à produire des SHA dans les périodes de pénurie.

Le SSSM a également joué un rôle essentiel dans le conseil auprès des décideurs des SDIS et dans la communication interne. Mobilisé depuis le premier jour, le SSSM répond encore aujourd'hui à travers des actions de vaccination pour la troisième dose et dans la mise en place de dispositifs de dépistage sur le territoire. En mettant à contribution les associations agréées de sécurité civile, le SSSM a renforcé les coopérations et apporté une réponse adaptée aux nombreuses sollicitations.

Les outils

Chaque structure exploite des indicateurs qui permettent de réajuster les dispositions mises en œuvre et d'évaluer les impacts opérationnels et les ressources disponibles pour y répondre.

La figure 4 permet de suivre l'évolution de l'activité de secours d'urgence aux personnes (SUAP) par rapport à l'évolution du nombre d'interventions pour « suspicion de coronavirus ». Sur la période de confinement (partie grisée et rosée des graphiques), nous pouvons constater que dans ce SDIS, l'activité opérationnelle liée au SUAP s'est maintenue au niveau habituel les trois premières semaines, portée par les interventions liées aux suspicions de coronavirus. Cette activité a ensuite significativement diminué jusqu'à la fin du confinement le 11 mai 2020, en corrélation avec la baisse des interventions « suspicion coronavirus ».

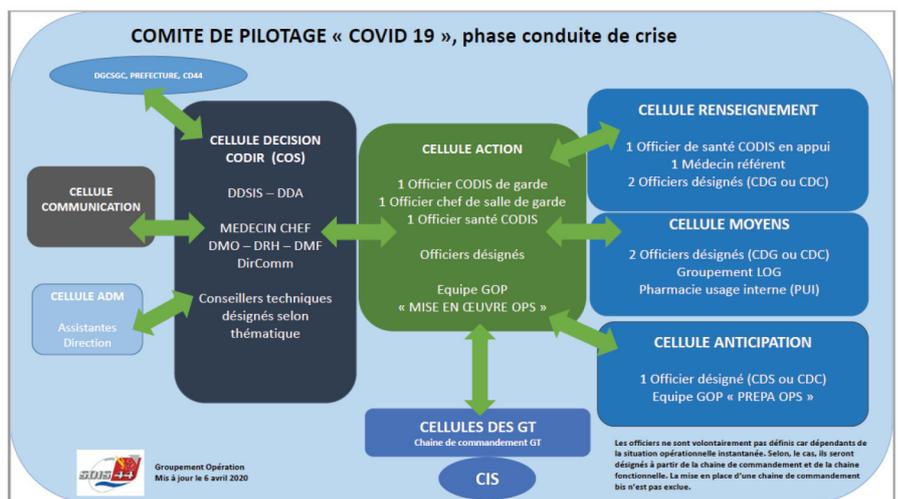


Figure 3 - Schéma d'organisation du SDIS 44.

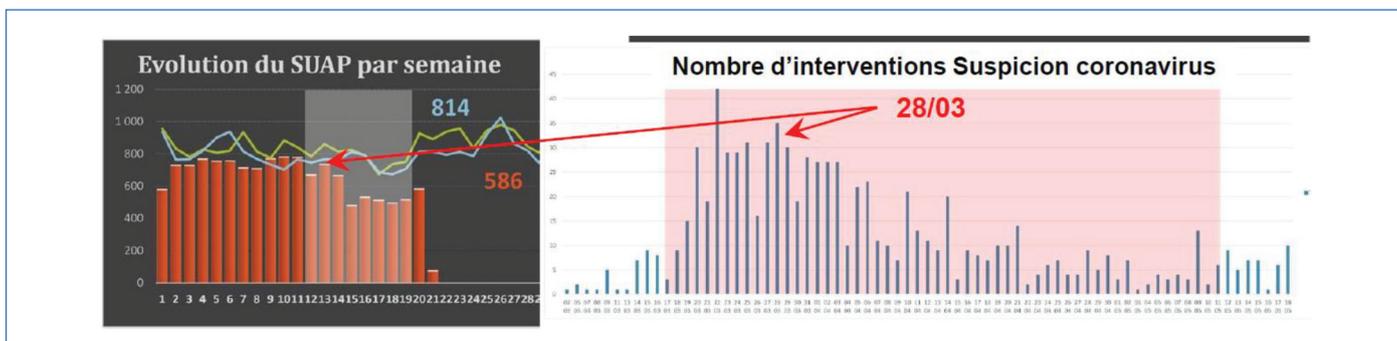


Figure 4 - Évolution du secours d'urgence aux personnes (SUAP) par rapport aux interventions pour suspicion de Coronavirus.

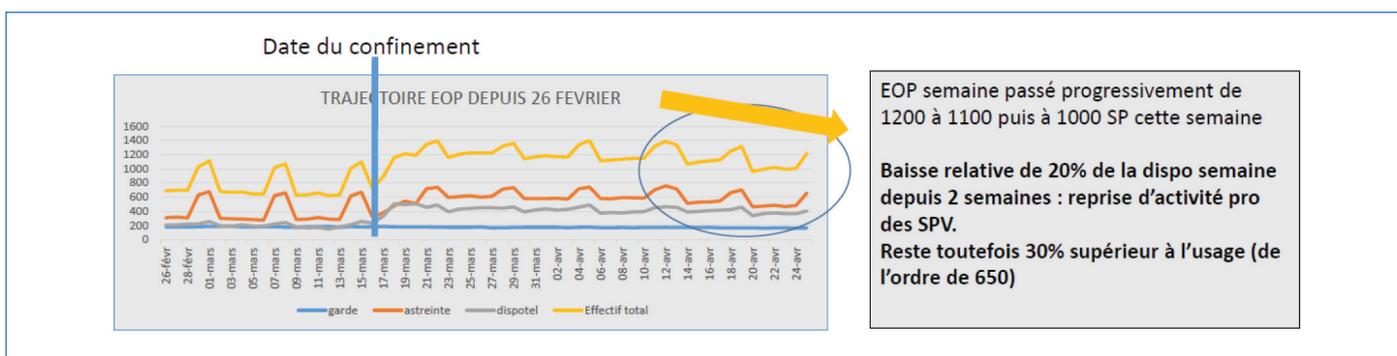


Figure 5 - Évolution des effectifs opérationnels de permanence (EOP) en 2020.

Le confinement mis en place à partir du 16 mars 2020 a entraîné un renforcement des effectifs opérationnels de permanence illustré pour un SDIS sur la figure 5. Cette évolution s'explique par une augmentation de la disponibilité des sapeurs-pompiers volontaires, confinés à leur domicile. Plusieurs SDIS ont également décidé de renforcer significativement l'écoute et la communication. Certains d'entre eux ont mis en place un guichet unique pour tous les sujets liés à la Covid-19 [6] ; d'autres ont positionné un officier de santé au CODIS (Centre opérationnel départemental d'incendie et de secours). À titre d'exemple, le SDIS 31 a créé une cellule d'écoute, de suivi et de soutien des expositions à risque et une plateforme d'orientation, de soutien et d'accompagnement [4].

Des lettres d'informations Covid ont été éditées de manière régulière pour diffuser largement les mesures de prévention, l'état de la situation, les nouvelles mesures applicables, les ressources disponibles en soutien aux personnels...

L'anticipation

Les outils « GOC » (gestion opérationnelle et commandement) ont pu être exploités pour décliner les DTA (différentes tâches à accomplir) dans le domaine fonctionnel. L'exemple illustré dans le tableau II porte sur le travail d'anticipation réalisé au sein d'un service informatique et transmission qui a dû prendre en compte la bascule en télétravail de l'ensemble des personnels éligibles d'un SDIS en l'espace de 24 heures. Dans ce contexte de pandémie, il faut, en premier lieu, garantir le maintien des activités critiques des SDIS, puis rapidement permettre la continuité des activités administratives et techniques. La transposition d'outils opérationnels est simple et adaptée aux problématiques rencontrées en service fonctionnel. Cela permet de prioriser les actions à mener, d'évaluer les moyens et les délais nécessaires pour réaliser les idées de manœuvre et atteindre les objectifs. Les points de

blocage et les ressources manquantes apparaissent grâce à l'exploitation des outils. L'exemple du tableau II illustre la possibilité d'utiliser des outils de gestion opérationnelle et commandement habituellement exploités en intervention dans un cadre fonctionnel.

L'absence de cadre commun : une limite

Le modèle des outils GOC des SDIS permet aux officiers de sapeurs-pompiers de s'appuyer sur un cadre pour conduire leurs opérations. La gestion de la crise sanitaire au sein des SDIS a pu s'appuyer sur cette expérience. En effet, les SDIS ont exploité les règles d'organisation opérationnelle et les outils associés pour assurer la gestion de l'événement.

À l'instar d'autres institutions et services publics, les SDIS ont dû à la fois répondre aux sollicitations de la population dans un contexte sanitaire dégradé et garantir une continuité de service dans la durée en préservant les ressources humaines, en anticipant les besoins logistiques et en renforçant les actions de communication.

Au-delà de l'organisation mise en place par les SDIS, la crise sanitaire a obligé les différents acteurs à travailler en interservices. Des difficultés apparaissent alors, comme l'indique Patrick Lagadec, lorsque chacun des acteurs dispose de plans d'action qui ne sont pas intégrés et qu'ils agissent de façon séparée [7]. Ces difficultés sont renforcées lorsque « les uns et les autres interviennent sur des bases différentes d'information ». Au sein d'une cellule de crise, les acteurs s'appuient sur des modèles propres à leur organisation lorsqu'ils existent. Des travaux récents montrent les limites de l'absence de cadre commun au sein d'une cellule interservices [8]. Des propositions sur la base d'outils développés au sein de l'Armée de terre permettraient d'exploiter un schéma commun lors du pilotage de crise interservices. La méthode d'élaboration de décision opérationnelle (MEDO) pourrait apporter cette référence. Elle

N°	IDEE DE MANGÈVRES RETENUES PAR LE COS/DOS	N° DTA	DTA	Qui ?	Où ?	Quand ?
1	1.1 Renforcer la veille, la prod...	1.1.1	Réaliser le contrôle de production matinal	CAU	Gesvrine	Quotidien
		1.1.2	Identifier les dysfonctionnements et rétablir le fct normal	ISS	Télév	Quotidien
	1.2 Évaluer la capacité du réseau et répondre à sa montée en charge	1.2.1	Surveiller le réseau et sa capacité de réponse	A/R	Télév	Quotidien
		1.2.2	Adapter les besoins avec notre opérateur	A/R	Télév	Permanent
	1.3 Assurer la continuité de la téléphonie mobile	1.3.1	Préparer les GSM pour backup et accessoires	A/R	Gesvrine	Permanent
		1.3.2	Solliciter les prestataires pour récupérer des équipements	A/R ISS	Télév	Mardi 17/03
2	2.1 Identifier les besoins par entité en présentiel et à distance	2.1.1	Recenser les ressources disponibles et les besoins par entités	ADM	Télév	Hebdomadaire
		2.1.2	Tenir à jour l'état des effectifs et des arrêts en lien avec les RH	ADM	Télév	Quotidien
	2.2 Planifier une programmation sur plusieurs mois	2.2.1	Identifier les contraintes et planifier les prochaines semaines	ADM	Télév	
3	3.1 Permettre le télétravail pour le maximum de personnels	3.1.1	Préparer les postes de travail : PC fixes, PC portables	CAU / A/R	Gesvrine	
		3.1.2	Préparer les connectiques et accessoires adaptés			
	3.2 Mettre à disposition les applis	3.2.1	Poursuivre le déploiement des applis critiques en télév	ISS	Gesvrine/ Télév	
	3.3 Accompagner les utilisateurs sur Teams et la connectique des PC fixes	3.3.1	Informers les personnels sur les usages de Teams et sur les règles de bonne conduite en télév	AUN	Gesvrine	
3.4 Dépanner et accompagner les utilisateurs à distance	3.4.1	Prendre en compte les sollicitations au 83, 33	CAU	Gesvrine + Télév		
	3.4.2	Répondre aux mails de sollicitations : installations et dépannages informatiques				

Tableau II - Outil dédié à la fonction « anticipation » exploité dans un service fonctionnel de SDIS.

permet en effet une prise de décision partagée entre différents acteurs aux métiers et aux modes de fonctionnement différents. Cette méthode intègre les contraintes, les forces et faiblesses des acteurs dans l'élaboration des ordres.

Au sein d'une cellule de crise interservices, seuls des objectifs partagés et compréhensibles par chacun des acteurs favorisent la conduite de crise. La méthodologie développée au sein des postes de commandement constitue une base indispensable qui doit se développer et s'adapter ensuite aux caractéristiques du pilotage de crise en interservices. Des outils issus d'autres institutions pourraient utilement compléter le cadre d'action des SDIS lors de participation à une cellule de crise interservices.

La démarche de retour d'expérience et le partage de ces expériences – nationales [4, 6, 9] et internationales [10] – constituent des perspectives de progrès dans la gestion de crises. Le résultat de ces démarches est un révélateur de forces et faiblesses existantes [10]. L'exploitation des rapports [11-12] doit permettre de faire évoluer la gestion de crises dans les domaines de la planification, de la préparation, de l'activation, du pilotage de crise et du retour d'expérience.

[1] C. Poirier, C. Judek, *Étude des dangers menaçant le processus de conduite de crise. Quels apports de l'analyse cindynique ?*, 9^e éd. des Entretiens du risque, 16-17 nov. 2021.

[2] *Guide de doctrine opérationnelle « Exercice du commandement et conduite des opérations »*, DGSCGC/DSP/SDDRH/BDFE/NP, mai 2019.

[3] Plan national de prévention et de lutte « pandémie grippale », Document d'aide à la préparation et à la décision, n° 850/SGDSN/PSE/PSN, oct. 2011.

[4] SDIS 31, *Retour d'expérience Covid-19, PCA-PRA*, juillet 2020.

[5] P. Lagadec, *Cellules de crise, les conditions d'une conduite efficace*, Éditions d'Organisation, 1997.

[6] SDIS 84, *Retour d'expérience Pandémie Covid-19, janvier à juin 2020*, nov. 2020.

[7] P. Lagadec, *La gestion des crises. Outils de réflexion à l'usage des décideurs*, Ediscience international, 1992.

[8] D. Ajagamelle, C. Chislard, F. Jaulin, P. Vasseur, *Continuum de formation en gestion d'événements majeurs, de situations sensibles et de crises*, Mémoire chef de groupement, 2021.

[9] SDIS 73, *Covid-19 : RETEX phase, 12 mars-10 mai 2020*, 2020.

[10] A. Guidat, S. Garandel, C. Denisan, R. Guidat, *Services de santé et de secours, quel RETEX à l'épreuve de la crise Covid ?*, Les Entretiens du risque 2021, Paris, nov. 2021.

[11] R. Lizurey, A. Puccinelli, *Rapport de la mission relative au contrôle qualité de la gestion de crise sanitaire*, 2020.

[12] D. Pittet et al., *Mission indépendante nationale sur l'évaluation de la gestion de la crise Covid-19 et sur l'anticipation des risques pandémiques*, mars 2021.

[13] Loi n° 2021-1520 du 25 novembre 2021 visant à consolider notre modèle de sécurité civile et valoriser le volontariat des sapeurs-pompiers et les sapeurs-pompiers professionnels.

Christophe POIRIER,

Coordinateur de l'équipe NRBCe du SDIS de Loire-Atlantique.

* christophe.poirier@sdis44.fr